

с-594

# ОБЩЕСТВОВѢДЪНІЕ

К. Н. СОКОЛОВЪ

## СОВРЕМЕННАЯ РЕСПУБЛИКА

220277 Гос. ун.



ИЗД-ВО  
„ОГНИ“

ПЕТРОГРАДЪ  
1 9 1 8



Рисунокъ обложки и заглавной страницы исполненъ художникомъ  
Д. И. МИТРОХИНЫМЪ.

## ОГЛАВЛЕНІЕ.

	Стр.
ГЛАВА ПЕРВАЯ.	
Общая характеристика республиканскаго строя . . . . .	7
ГЛАВА ВТОРАЯ.	
Непосредственная республика . . . . .	18
ГЛАВА ТРЕТЬЯ.	
Дуалистическая республика . . . . .	31
ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.	
Парламентарная республика . . . . .	42
ГЛАВА ПЯТАЯ.	
Союзная республика . . . . .	54
Заключеніе. . . . .	63

СПбГУ



## ЛИТЕРАТУРА.

---

- А. Эсменъ. Основныя начала государственнаго права. Тт. I—II. М. 1898—1899.
- В. Вильсонъ. Государство. Прошлое и настоящее конституціонныхъ учреждений. М. 1905.
- А. Л. Лоуэлль. Правительство и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы. М. 1905.
- Дж. Брайсъ. Американская республика. Вв. I—III. М. 1889—1890.
- Ю. Гачекъ. Общее государственное право. Чч. II—III. Рига.
- К. Н. Соколовъ. Парламентаризмъ. Птгр. 1912.
- В. М. Гессенъ и Б. Э. Нольде. Современныя конституціи. Т. II. Федерациі и республики. Птгр. 1907.
-

СПбГУ

## Глава первая.

### Общая характеристика республиканского строя.

1. Разнообразныя формы государственнаго устройства, наблюдаемыя у культурныхъ народовъ, издавна принято сводить къ двумъ основнымъ видамъ. Соответственно борющимся въ исторіи политическихъ учреждений началамъ единовластія и народовластія, различаютъ монархію, или правленіе одного, и республику, или правленіе многихъ. Подъ категорію монархіи относятъ государства, въ которыхъ въ той или иной степени въ осуществленіи верховной власти участвуетъ единоличный безотвѣтственный органъ — монархъ; къ республикамъ причисляютъ всѣ тѣ государства, въ которыхъ верховная власть осуществляется болѣе или менѣе многочисленною группой „простыхъ“ гражданъ.

Когда рѣчь идетъ о чистыхъ, абсолютныхъ формахъ государственнаго устройства, построенныхъ на послѣдовательномъ проведеніи одного основнаго, организационнаго начала, различіе между монархіей и республикой выступаетъ съ полною отчетливостью. На двухъ крайнихъ полюсахъ скалы государственныхъ формъ оказываются абсолютная, или неограниченная монархія и абсолютная, или непосредственная республика. Неограниченная монархія это такая форма государственнаго устройства, при которой вся государственная власть сосредоточивается въ рукахъ одного лица, и отъ него уже отдѣльныя полномочія власти распределяются между различными, всецѣло отъ него зависимыми органами. Совершенно также въ непосредственной республикѣ вся полнота власти принадлежитъ

народу, то есть совокупности полноправныхъ гражданъ, и отъ народа отдѣльныя полномочія власти ввѣряются различнымъ учрежденіямъ и лицамъ. Обѣ эти государственныя формы одинаково просты, строги и прямолинейны.

Но абсолютной монархіи больше не существуетъ въ странахъ современной европейско-американской политической культуры. Непосредственная республика является въ настоящее время большою рѣдкостью. Въ своемъ подавляющемъ большинствѣ современные государства живутъ въ условіяхъ нѣкотораго компромисснаго политическаго строя, покоящагося на сочетаніи началъ единовластія и народовластія. Строй этотъ можетъ быть охарактеризованъ, какъ строй представительнаго государства, и въ массѣ современные государства суть либо представительныя монархіи, либо представительныя республики. Всѣ современные представительныя монархіи привлекаютъ къ участию въ осуществленіи высшихъ функцій власти народъ въ лицѣ его выборныхъ представителей. Всѣ современные представительныя республики носятъ на себѣ болѣе или менѣе явственныя слѣды вліянія монархическихъ учреждений. Благодаря этому, въ современномъ государствѣ намѣчается извѣстное сближеніе монархіи и республики, и то рѣзкое различіе, которое существуетъ между неограниченной монархіей и непосредственной республикой, хотя и не уничтожается, но смягчается и сглаживается.

Центральное мѣсто въ представительномъ государствѣ принадлежитъ народному представительству, или парламенту. Устройство парламента въ современной монархіи въ общемъ сходно съ устройствомъ парламента представительной республики. Тамъ и здѣсь встрѣчаются парламенты, организованные по одно-палатной или двухъ-палатной системѣ, и, если имѣть въ виду монархіи съ выборными верхними палатами, въ устройствѣ каждой изъ палатъ въ монархіи и республикѣ наблюдается много чертъ сходства. Французскій сенатъ имѣетъ много общаго съ верхними палатами Швеціи, Бельгіи и Голландіи, а французская палата депутатовъ ничѣмъ не отличается отъ



палаты депутатовъ Италіи или Австріи. Конечно, юридическое положеніе монархическаго и республиканскаго парламента не-одинаково. Въ представительной монархіи парламентъ совмѣстно съ монархомъ осуществляетъ верховную власть, онъ, такъ сказать, дѣлитъ эту власть съ монархомъ. Въ представительной республикѣ парламентъ является всецѣло носителемъ верховной власти. Иными словами, въ представительной монархіи парламентъ есть одинъ изъ верховныхъ органовъ государства, въ представительной республикѣ онъ единственный верховный органъ. Но это различіе въ положеніи парламента въ монархіи и республикѣ лучше всего познается въ связи съ тѣмъ или инымъ положеніемъ, занимаемымъ въ государствѣ высшимъ органомъ правительства. Современная наука о государствѣ въ ученіи о монархіи и республикѣ отправляется не отъ парламента, а отъ высшаго органа правительства.

Если обратить вниманіе именно на юридическое положеніе этого высшаго органа правительства въ монархіи и въ республикѣ, то окажется слѣдующее. Въ монархіи во главѣ правительства стоитъ единоличный органъ, существенно отличающійся отъ всѣхъ прочихъ органовъ власти своею безотвѣтственностью, которая дѣлаетъ его формально неприступнымъ и недосягаемымъ. Всѣ прочіе органы государства образуются изъ лицъ, такъ или иначе отвѣтственныхъ или политически зависимыхъ. Даже депутаты, входящіе въ составъ верховнаго органа народнаго представительства, отвѣтственны за свои дѣйствія, по крайней мѣрѣ, передъ самимъ парламентомъ. Даже парламентъ въ цѣломъ политически зависимъ отъ избирательнаго корпуса. Но монархъ, поставленный на свое мѣсто безличными указаніями закона о престолонаслѣдіи, не несетъ ни передъ какой земною властью отвѣта за свои дѣйствія. Совѣтники монарха, его министры, могутъ быть привлекаемы къ суду и подвергаемы наказанію. На монарха возможна апелляція лишь къ суду исторіи и Провидѣнія. Благодаря этому не только абсолютный монархъ, но и всякій монархъ вообще, какъ бы ни были ограничены его полномочія, въ той или иной



степени является „небожителем“. Даже въ обстановкѣ современнаго государства, построеннаго на принципѣ гражданского равенства, безотвѣтственность монарха выдѣляетъ его изъ рядовъ „простыхъ смертныхъ“ и возноситъ его на головокружительную быстроту величества и блеска. Что бы ни представлялъ собою данный монархъ, въ смыслѣ своихъ личныхъ качествъ, геніаленъ ли онъ или бездаренъ, благороденъ или безчестенъ, его безотвѣтственность гарантируетъ ему пожизненное пользованіе его высокимъ званіемъ.

Строй республиканскаго государства не мирится съ существованіемъ такого безотвѣтственнаго органа. Державный народъ, осуществляетъ ли онъ свои права непосредственно или черезъ представительныя учрежденія, не терпитъ рядомъ съ собою лицъ и органовъ, безотвѣтственныхъ или политически независимыхъ. Какъ бы ни былъ устроенъ въ республикѣ высшій органъ правительства — будь то коллегія, какъ въ Швейцаріи, или президентъ, какъ во Франціи и въ Соединенныхъ Штатахъ, — правители здѣсь не „небожители“, а должностныя лица, магистраты, чиновники Его Величества Народа. Президенту республики могутъ быть отмѣнены болѣе или менѣе широкія полномочія, его политическое вліяніе фактически можетъ быть болѣе или менѣе велико. При всѣхъ условіяхъ онъ остается первымъ среди равныхъ, очень высокопоставленнымъ, но все же должностнымъ лицомъ. Президентъ Соединенныхъ Штатовъ безпредѣльно могущественнѣе англійскаго короля. Но англійскій король, при всей ограниченности своего политическаго вліянія, такъ сказать, „качественно“ отличается отъ рядового англійскаго гражданина. Съвероамериканскій президентъ, при всей своей политической мощи, есть „простой смертный“, и для рядового американскаго гражданина онъ все-таки „свой братъ“.

Обыкновенно для характеристики юридическаго положенія монарха указываютъ еще на наслѣдственность и пожизненность его полномочій, въ противоположность выборности и срочности высшей правительственной магистратуры въ респу-

бликъ. Нетрудно показать, что это лишь вторичные признаки, производные отъ началъ безотвѣтственности или отвѣтственности. Опытомъ исторіи неопровержимо установлено, что выборность и срочность полномочій совершенно несовмѣстимы съ безотвѣтственностью ихъ носителя. Потому и выродилась и окончательно исчезла избирательная монархія, что выборы, порождая фактическую зависимость монарха отъ коллегіи избирателей, колеблютъ самое основаніе его безотвѣтственности. Порядокъ передачи короны отъ одного лица къ другому въ зависимости отъ случайности рожденія, несомнѣнно вполне ирраціоналенъ. Но, вѣдь, и весь строй монархіи покоится на началахъ ирраціональныхъ, и корни монархіи кроются скорѣе въ темной области чувства, чѣмъ въ ясной сферѣ разума. Напротивъ, только на разсудочныхъ принципахъ выборности и срочности можно строить правительственныя магистратуры въ республикѣ. Выборность ихъ вытекаетъ изъ самаго существа народовластія. Разъ въ основѣ всѣхъ республиканскихъ учрежденій лежитъ воля народа, то, очевидно, въ республикѣ немыслимъ органъ высшей правительственной власти, который прямо или косвенно не велъ бы своихъ полномочій отъ акта народнаго избранія. Не менѣе естественна въ условіяхъ республиканскаго строя срочность пребыванія въ должности главы правительства, причемъ большая или меньшая продолжительность срока президентскихъ полномочій является мѣриломъ большаго или меньшаго демократизма государственнаго порядка. Пожизненное президентство есть уже суррогатъ монархіи. Но и слишкомъ продолжительный срокъ президентскихъ полномочій, очевидно, способенъ ослабить начало отвѣтственности президента.

Такимъ образомъ, по признаку отвѣтственности или безотвѣтственности носителя высшей правительственной власти, всѣ государства отчетливо и безошибочно дѣлятся на монархіи и республики. Въ теоріи монархическаго строя ставится иногда практически мало интересный вопросъ, возможна ли монархія съ двумя равноправными государями, чему въ исторіи было

нѣсколько сомнительныхъ примѣровъ. На этотъ вопросъ мыслимъ только одинъ отвѣтъ. Поскольку оба такіе государя пользовались безотвѣтственностью, подобное двойственное „единовластіе“, при всей его парадоксальности, должно быть признаваемо за монархію. Съ другой стороны, высшій органъ правительства въ республикѣ можетъ быть какъ единоличнымъ, такъ и коллегіальнымъ. Правительственные совѣты въ Швейцаріи состоятъ изъ нѣсколькихъ лицъ, но каждый ихъ членъ является отвѣтственнымъ за свои дѣйствія выборнымъ чиновникомъ. Конечно, отвѣтственность президента республики можетъ быть поставлена болѣе или менѣе широко и, напримѣръ, для президента парламентарной Франціи она ограничена крайнимъ и маловѣроятнымъ случаемъ государственной измѣны. Это даетъ иногда поводъ говорить, что французскій президентъ есть въ сущности избираемый на семь лѣтъ монархъ англійскаго образца. Между тѣмъ здѣсь имѣются лишь нѣкоторыя черты аналогіи и нѣтъ тождества. Англійскій монархъ можетъ считаться только съ судомъ потомства и собственной совѣсти. Для французскаго президента установлена закономъ компетентная судебная инстанція. Подобно рабу на колесницѣ триумфатора въ древнемъ Римѣ, образъ сената, дѣйствующаго въ качествѣ верховнаго суда, напоминаетъ этому окруженному почти царскимъ великолѣпіемъ республиканскому магистрату, что онъ — человѣкъ.

2. Республика имѣетъ въ своей основѣ властвованіе народа. Но самое понятіе народа въ юридическомъ смыслѣ болѣе или менѣе растяжимо. Народъ это вовсе не обязательно вся масса гражданъ государства, мужчинъ и женщинъ, дѣтей и стариковъ, душевно здоровыхъ и безумныхъ. До настоящаго времени въ огромномъ большинствѣ республикъ народъ мыслится безъ всѣхъ гражданъ женскаго пола. Рабовладѣльческія республики древности устранили отъ народовластія рабовъ и мыслили народъ, какъ совокупность однихъ свободныхъ гражданъ. Въ республикахъ аристократическихъ или олигархическихъ понятіе народа сужалось еще болѣе путемъ предоста-

Вопросъ не М. Г. Обицкая. Къ вопросу — юридическая монархия  
при сравлени; сего же вопроса, что въ виду сего, востан  
— 67 страницъ 10. Вопросъ и въ виду сего, востан

влєнія полноты политическихъ правъ только замкнутому кругу „патриціевъ“. Если современная республика отправляется отъ идеи народа, какъ совокупности всѣхъ зрѣлыхъ гражданъ, по крайней мѣрѣ, мужского пола, то объясняется это тѣмъ, что она испытала на себѣ живительное дыханіе начала гражданскаго равенства. Всѣ современные республики либо возникли уже въ эпоху господства этого начала, либо преобразовались подъ его вліяніемъ. Современная республика вмѣстѣ съ современной монархіей относится къ одному общему типу народно-правового государства.

Современное государство называется народно-правовымъ въ отличіе отъ феодальнаго государства среднихъ вѣковъ и абсолютно-монархическаго государства новаго времени, которыя были государствами корпорацій, чиновъ или сословій. Феодальное государство и абсолютная монархія не знали народа, какъ однородной массы равноцѣнныхъ и потому равноправныхъ человѣческихъ личностей. Они видѣли въ населеніи государства совокупность нѣсколькихъ группъ, каждая изъ которыхъ отличалась отъ другой по признакамъ происхожденія, занятій, имущественнаго положенія, экономическихъ интересовъ, и даже физиологическихъ особенностей. Признавалось законнымъ и естественнымъ, чтобы каждая такая группа отстаивала именно свои интересы и оберегала именно свои права, и взаимодействіемъ этихъ группъ, ихъ борьбой и соглашениями опредѣлялся ходъ государственной жизни. На переломѣ отъ феодализма къ абсолютизму Европа прошла черезъ сословную монархію. Сословная монархія была представительнымъ государствомъ. Но ей было чуждо народное представительство. Она допускала только представительство сословное, въ видѣ земскихъ чиновъ или генеральныхъ штатовъ. Естественно, что при господствѣ такихъ государственно-правовыхъ понятій и республика была не столько властвованіемъ всѣхъ или большинства, сколько властвованіемъ немногихъ или привилегированнаго меньшинства. Въ эпохи феодализма и абсолютизма республиканскій строй былъ представленъ только такими об-



разцами, какъ патрицианскія республики Швейцаріи, аристократическія республики Италіи и торговыя республики Ганзы.

Кризисъ европейско-американскаго правосознанія, подготовленный просвѣтительной философіей XVIII столѣтія и получившій свое выѣшнее выраженіе въ событіяхъ Великой Французской Революціи и въ созданіи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, положилъ начало современному государству. Черезъ суровую школу абсолютизма, постепенно установившаго равенство всѣхъ подданныхъ въ безправіи, человечество пришло къ идеѣ всеобщаго равенства въ правахъ. Самый принципъ гражданскаго равенства восторжествовалъ въ концѣ XVIII вѣка одновременно въ Европѣ и въ Сѣверной Америкѣ. Политическая исторія XIX вѣка представляетъ собою долгій и сложный процессъ усвоенія его отдѣльными странами и все болѣе полного воплощенія его въ государственныхъ учрежденіяхъ. Монархическая и аристократическая реакція нѣсколько разъ пыталась вернуть государство къ порядкамъ и навыкамъ феодализма, навязать ему сословный или корпоративный строй и подмѣнить молодое народное представительство представительствомъ сословнымъ или классовымъ. Но идея народа, какъ совокупности всѣхъ зрѣлыхъ и неопороченныхъ членовъ государственнаго союза, идея всеобщаго и равнаго гражданства оказалась сильнѣе всѣхъ этихъ противодѣйствій. Въ монархіи послѣдніе обломки сословныхъ представительныхъ учреждений были понемногу убраны, и на мѣстѣ ихъ возникли органы народнаго представительства, парламенты, образуемые на все болѣе и болѣе широкой демократической основѣ. Современная монархія стала монархіей всеобщаго избирательнаго права, и по степени приближенія къ нему можно всегда опредѣлить степень проникновенія даннаго государства демократическимъ духомъ времени. Такъ и современная республика строитъ свои учрежденія на началахъ всеобщаго голосованія. Республики, которыя возникли уже въ моментъ зарожденія современнаго народно-правового государства, сразу восприняли всеобщее избирательное право. Республики болѣе стараго про-



исхожденія демократизировались подъ вліяніемъ прививки къ ихъ учрежденіямъ новаго демократическаго принципа. Современная республика есть республика демократическая. Въ непосредственной республикѣ демократическій принципъ выражается въ томъ, что всѣ граждане привлекаются къ участию въ народныхъ собраніяхъ или голосованіяхъ. Въ республикѣ представительной, въ силу того же принципа, всѣ граждане принимаютъ участіе въ избраніи народнаго представительства, которое отъ имени народа осуществляетъ его державныя права.

Современная республика, будучи государствомъ народнымъ, стремится быть государствомъ правовымъ, или конституціоннымъ, раздѣляя въ этомъ отношеніи судьбу современной конституціонной монархіи. Правосознаніе современнаго человѣка не мирится съ государственнымъ порядкомъ, который не покоился бы на правильномъ и закрѣпленномъ въ законѣ распредѣленіи между гражданами и органами государства ихъ взаимныхъ правъ и обязанностей. Неограниченная монархія, въ эпоху такъ называемаго „просвѣщеннаго абсолютизма“, дѣлала добросовѣстныя попытки подчинить всѣ возникающія въ государственной жизни отношенія твердымъ велѣніямъ права. Эти попытки неизмѣнно оканчивались неудачей, такъ какъ стремленіе поставить осуществленіе власти въ правовыя рамки разбивалось о самую природу абсолютизма, необходимо предполагающаго сосредоточеніе всей полноты власти въ рукахъ неограниченнаго самодержца. Только представительная монархія, исходящая изъ идеи сосуществованія и сотрудничества нѣсколькихъ независимыхъ органовъ власти, оказалась въ состояніи осуществить правовой, или конституціонный государственный строй. Сходной была судьба конституціоннаго принципа и въ республикѣ. Конечно, представительная республика не можетъ не быть государствомъ конституціоннымъ. Въ представительной республикѣ, какъ и въ представительной монархіи, проводится раздѣленіе, или распредѣленіе полномочій власти между нѣсколькими органами, и державный народъ самъ заинтересованъ въ томъ, чтобы это распредѣленіе было правильно

произведено и прочно обезпечено. Напротивъ, какъ явствуетъ изъ исторіи швейцарскихъ республикъ въ первой четверти XIX вѣка, въ непосредственныхъ демократіяхъ народъ-самодержецъ иногда съ большою подозрительностью относился ко всякимъ конституціоннымъ формальностямъ, усматривая въ нихъ покушеніе на его неограниченныя полномочія. Но съ теченіемъ времени, эта подозрительность исчезла, и всѣ современные непосредственныя демократіи имѣютъ свои конституціи, опредѣляющія ихъ государственный порядокъ и формы осуществленія въ нихъ власти. Въ наши дни уже никто не сомнѣвается въ совмѣстимости демократизма и конституціонализма. Конституціонное начало, по господствующему нынѣ убѣжденію, отнюдь не колеблеть демократическаго строя, а, наоборотъ, регулируя его работу, гарантируетъ ему тѣмъ большую прочность.

Не слѣдуетъ только заблуждаться насчетъ послѣдняго основанія конституціи въ непосредственно демократической республикѣ. Конституція опирается здѣсь на непосредственное изъявленіе воли державнаго народа. Этой же волѣ не можетъ быть поставлено никакихъ формальныхъ ограниченій. Въ осуществленіи своей учредительной власти народъ-самодержецъ такъ же неограниченъ, какъ тѣ самодержавные монархи, которые, не отказываясь отъ неограниченной власти, иногда великодушно обѣщали пользоваться ею лишь въ опредѣленныхъ законныхъ формахъ. Вся разница въ томъ, что въ абсолютной монархіи творцомъ и господиномъ „основныхъ законовъ“ является одинъ неограниченный государь, а въ абсолютной республикѣ творить и измѣняетъ конституцію коллективный суверенъ — народъ.

3. Современная республика — республика демократическая. Это понятіе родовое. Но есть нѣсколько видовъ демократическо-республиканскаго строя. Первое крупное подраздѣленіе основывается на различныхъ формахъ осуществленія народомъ, демосомъ, его верховной власти. Если эта власть осуществляется непосредственно гражданами на народномъ собраніи

220274

или путем народного голосованія, получается форма непосредственной республики, или демократіи. Если верховная власть осуществляется отъ имени народа народными представителями, получается форма представительной республики, или демократіи. Съ этимъ подраздѣленіемъ современныхъ республикъ сочетаютъ иногда подраздѣленіе ихъ по той или иной организаціи высшей правительственной власти и говорятъ о республикахъ президентскихъ или съ коллегіальнымъ главой правительства. Но болѣе внимательное наблюденіе убѣждаетъ, что эти подраздѣленія не перекрещиваются, а идутъ параллельно. Чисто представительныя республики обычно имѣютъ во главѣ правительства единоличный органъ—президента. Коллегіальное устройство правительства свойственно республикѣ непосредственной или съ сильной тенденціей къ непосредственному народовластію. Другое дѣло классификація представительно-президентскихъ республикъ соотвѣтственно тому или иному укладу отношений между правительствомъ и парламентомъ. Здѣсь явственно обозначаются двѣ формы представительно-республиканскаго строя. При одной правительство, возглавляемое сильнымъ и властнымъ президентомъ, политически независимо отъ парламента. При второй правительство, образуемое слабымъ и стѣсненнымъ въ своихъ правахъ президентомъ солидарно съ парламентскимъ большинствомъ и политически зависимо отъ него. Въ первой формѣ нетрудно найти аналогію умѣренной, „дуалистической“ конституціонной монархіи прусско-германскаго образца. Вторая даетъ аналогію прогрессивной, парламентарной монархіи англо-бельгійскаго типа. Всѣ три формы современной демократической республики, такимъ образомъ, параллельны тремъ классическимъ формамъ монархіи. Непосредственная республика соотвѣтствуетъ неограниченной монархіи, дуалистическая республика—дуалистической монархіи, парламентарная республика—парламентарной монархіи.

Каждая изъ этихъ отвлеченныхъ схемъ республиканскаго строя имѣетъ свое законченное воплощеніе въ реальной государственной жизни. Непосредственная республика представлена



главнымъ образомъ Швейцаріей, этой безподобной лабораторіей всевозможныхъ демократическихъ учреждений. Отдѣльные институты непосредственной демократіи можно, кромѣ того, наблюдать въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки. Лучшій образецъ дуалистической представительной республики это Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Парламентарная республика представлена Франціей. Негритянская республика Либерія, а также горныя республики Андорра и Санъ-Марино имѣютъ лишь музейный интересъ. Городскія республики Гамбургъ, Бременъ и Любекъ не болѣе какъ пережитокъ отошедшей въ исторію эпохи. Молодая Португалія слѣдуетъ по стопамъ парламентарной Франціи. Республики Центральной и Южной Америки не даютъ матеріала для точныхъ выводовъ, въ виду крайней неустойчивости ихъ политическихъ порядковъ. Въ общемъ же большая часть ихъ тяготеетъ къ сѣверо-американскому дуализму, меньшая — къ парламентарной республикѣ французскаго образца.

## Глава вторая.

### Непосредственная республика.

Въ шести небольшихъ кантонахъ и полу-кантонахъ Швейцаріи — Аппенцель-Ауссерроденъ, Аппенцель-Иннерроденъ, Обвальденъ, Нидвальденъ, Ури и Гларусъ — до сихъ поръ сохранилась непосредственная республика въ ея самой чистой и прекрасной формѣ. Въ XX вѣкѣ, какъ и шесть столѣтій тому назадъ, въ этихъ шести миниатюрныхъ демократіяхъ народъ разъ въ годъ, въ послѣднее воскресенье апрѣля или въ первое воскресенье мая, сходится гдѣ-нибудь на лугу или на базарной площади и здѣсь самъ вершитъ свои дѣла, утверждаетъ свои законы и поставяетъ себѣ правителей. Конечно, и эти непосредственныя республики переживали періоды слабости, вырожденія и упадка нравовъ. Въ нихъ тоже захватывали власть олигархи изъ немногихъ богатыхъ семей, а



народъ погрязаль въ политической апатіи, развратѣ и подкупности. Двѣ родственныя имъ по строю республики, Цугъ и Швицъ, вынуждены были даже отказаться отъ своихъ древнихъ установленій. Но шесть непосредственныхъ демократій дожили до нашихъ дней и являютъ современнымъ государствамъ съ ихъ сложными и громоздкими механизмами высокій примѣръ преемственности и устойчивости непосредственно-республиканскаго строя.

На непосредственныхъ республикахъ Швейцаріи можно видѣть, какъ простъ и прозраченъ этотъ строй въ его законченномъ видѣ. Народное собраніе есть живое воплощеніе властвующаго демоса. Рядомъ съ непосредственнымъ народнымъ собраніемъ существуетъ и представительное собраніе, кантональный или большой совѣтъ. Но этому парламенту не присвоено рѣшающаго голоса въ дѣлахъ конституціоннаго и обыкновеннаго законодательства. Разрабатываемые имъ законопроекты поступаютъ на утвержденіе народа, и только положительный вотумъ народнаго собранія сообщаетъ имъ силу закона. Парламентъ непосредственной демократіи имѣетъ совѣщательный характеръ. Лишь по нѣкоторымъ специальнымъ вопросамъ, на примѣръ, при установленіи кантональнаго бюджета, онъ выступаетъ въ качествѣ органа власти. Въ остальномъ кантональный парламентъ, подобно разнымъ совѣщательнымъ коллегіямъ при неограниченномъ монархѣ, только содѣйствуетъ своему суверену въ осуществленіи его законодательныхъ полномочій. Совершенно естественно, что и высшая правительственная власть кантона въ непосредственной республикѣ исходитъ отъ народа. Высшій органъ правительства организованъ здѣсь, по швейцарской традиціи, на коллегіальныхъ основаніяхъ. Члены правительственнаго совѣта избираются на обычно весьма короткіе сроки народнымъ собраніемъ. Народное же собраніе избираетъ ежегодно изъ ихъ среды ландаманна, предсѣдательствующаго въ совѣтѣ и являющагося представителемъ республики, какъ цѣлаго. Въ своей дѣятельности правительственный совѣтъ подлежитъ контролю канто-



нального представительного собрания. Но народный источник его полномочій дѣлаетъ его политически независимымъ отъ большого совѣта. Наконецъ, и судебная власть въ кантонахъ съ непосредственно-республиканскимъ устройствомъ организуется на началахъ народного избранія. По крайней мѣрѣ, судьи высшихъ инстанцій избираются народнымъ собраніемъ.

Функционированіе непосредственно-республиканскаго строя встрѣчается на практикѣ съ многочисленными затрудненіями. Самое главное изъ нихъ это многолюдность народного собранія при сколько-нибудь значительныхъ размѣрахъ государства. Полу-кантонъ Аппенцель-Ауссерроденъ насчитываетъ около 60 тысячъ населенія; его народное собраніе состоитъ обычно изъ 11—12 тысячъ гражданъ, и это число указываетъ, повидимому, предѣлъ, за которымъ непосредственно-демократическое правленіе становится фактически невозможнымъ. Въ Аппенцель-Ауссерроденѣ дебаты въ народномъ собраніи не допускаются, рѣчи въ пользу тѣхъ или иныхъ кандидатовъ также фактически вышли изъ употребленія, и работа собранія сводится, такимъ образомъ, если не считать различныхъ церемоніальныхъ обрядовъ и формулъ, къ цѣлому ряду голосованій. Другое препятствіе сохраненію или введенію чистой формы непосредственной республики связано съ принятой въ ней процедурой баллотировки. По самому существу вещей въ народномъ собраніи голосуютъ открыто, поднятіемъ рукъ; большинство опредѣляется „на глазъ“ президіумомъ; въ крайнихъ случаяхъ и то не во всѣхъ кантонахъ производится подсчетъ голосующихъ. Многіе полагаютъ, что терпимый въ патриархальныхъ условіяхъ пастушечьяго быта, этотъ идиллическій порядокъ несовмѣстимъ съ экономическими отношеніями капиталистическаго строя. Поэтому въ этомъ же Аппенцель-Ауссерроденѣ, отличающемся довольно развитою промышленною жизнью, именно рабочая партія съ нѣкоторыхъ поръ начала борьбу съ „архаическими“ порядками народного собранія. Она добивается того, чтобы голосованій въ народномъ собраніи не производилось. Народъ долженъ собираться, выполнять

извѣстныя обрядности и выслушивать предложенія, а голоса должны подаваться уже въ слѣдующее воскресенье по общинамъ и при соблюденіи тайны голосованія. Легко понять, что такая реформа, сохраняя оболочку народнаго собранія, вынула бы изъ него живую душу и фактически привела бы къ другому, болѣе современному способу непосредственнаго осуществленія народомъ верховной власти — къ такъ называемому референдуму.

Въ глубокой древности во многихъ мѣстахъ Швейцаріи существовало правило о производствѣ по поводу важнѣйшихъ дѣлъ опроса всѣхъ гражданъ. Въ двухъ кантонахъ, Валлисѣ и Граубюнденѣ, это первоначальное народное голосованіе имѣло федеративное основаніе. Оба эти кантона были не единичными государствами, а союзами самоуправляющихся общинъ. Верховнымъ органомъ кантона было собраніе общинныхъ делегатовъ, которые подавали на немъ голосъ, съ оговоркой о послѣдующемъ одобреніи ихъ дѣйствій общинами. На дипломатическомъ языкѣ эпохи это называлось голосовать ad referendum. Отсюда и пошло названіе того порядка, при которомъ представительное собраніе принимаетъ законопроекты ad referendum, то есть съ обязательствомъ затѣмъ подвергнуть ихъ народному голосованію. Ученія объ общественномъ договорѣ и объ осуществленіи учредительной власти самимъ народомъ привели въ концѣ XVIII вѣка къ тому, что въ Сѣверной Америкѣ и въ революціонной Франціи стали требовать народнаго голосованія конституцій. Изъ Франціи идея народнаго голосованія по конституціоннымъ вопросамъ вернулась обратно въ Швейцарію и здѣсь получила свое первое примѣненіе при утвержденіи конституціи 1802 года. Конституція эта, выработанная нотаблями, была передана на народное голосованіе, въ которомъ участвовали всѣ граждане, достигшіе 20-ти лѣтъ. Съ тѣхъ поръ этотъ древне-швейцарскій институтъ референдума, подкрѣпленный французской теоріей и американской практикой, сталъ дѣлать у себя на родинѣ непрерывныя и обширныя завоеванія. На протяженіи XIX вѣка референдумъ распростра-

нился по всей Швейцаріи и нынѣ является наиболѣ популярной формой осуществленія народовластія.

Есть нѣсколько типичныхъ формъ современнаго референдума. По содержанію законовъ, подвергаемыхъ народному голосованію, различаютъ референдумъ конституціонный, или учредительный, и референдумъ по вопросамъ обыкновеннаго законодательства. Конституціонный референдумъ принять въ Швейцаріи, въ союзѣ и въ кантонахъ, и въ огромномъ большинствѣ штатовъ Сѣверной Америки. По самому существу вещей онъ обязателенъ. Напротивъ, референдумъ по вопросамъ обыкновеннаго законодательства можетъ быть обязательнымъ или факультативнымъ. Обязательный референдумъ имѣется тамъ, гдѣ всякій законопроектъ, принятый представительнымъ собраніемъ, обязательно поступаетъ на голосованіе народа и, въ случаѣ одобренія его большинствомъ гражданъ, получаетъ силу закона. Онъ встрѣчается во многихъ кантонахъ Швейцаріи. Факультативный референдумъ заключается въ томъ, что народное голосованіе производится только если въ опредѣленный срокъ его потребуетъ опредѣленное число гражданъ. Факультативный референдумъ есть не что иное, какъ видоизмѣненіе встрѣчавшагося ранѣе въ Швейцаріи права народнаго вето по отношенію къ принятымъ парламентомъ законамъ. Онъ существуетъ въ Швейцаріи въ союзѣ и въ нѣсколькихъ кантонахъ, и въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки, гдѣ онъ встрѣчается, однако, противодѣйствіе со стороны судовъ, считающихъ его несовмѣстимымъ съ представительнымъ образомъ правленія. Референдумъ, какъ обязательный, такъ и факультативный, примѣняется иногда не только къ законамъ, но и къ финансовымъ мѣропріятіямъ и парламентскимъ постановленіямъ административнаго характера. Мягчайшею формою референдума является такъ называемый „консультативный“ референдумъ, наблюдаемый въ нѣсколькихъ швейцарскихъ кантонахъ и штатахъ Сѣверной Америки. Онъ состоитъ въ предварительномъ опросѣ народа, по инициативѣ представительнаго учрежденія относительно внесенія

въ обсуждаемый имъ законопроектъ того или иного пункта. Очевидно, такой консультативный референдумъ близко подходитъ къ новѣйшей формѣ непосредственнаго народнаго воздѣйствія на законодательство, къ народной инициативѣ. Подъ народной инициативой разумѣютъ, вообще говоря, право опредѣленнаго числа гражданъ возбуждать вопросъ объ изданіи закона желательнаго имъ содержанія. Инициаторы могутъ выступать съ уже готовымъ законопроектомъ или съ общаго характера предложеніемъ объ изданіи закона по тому или иному вопросу. Въ первомъ случаѣ, предложенный законопроектъ непосредственно передается на народное голосованіе. Во второмъ, парламентъ либо разрабатываетъ соотвѣтствующій законопроектъ, либо, при несогласіи съ инициаторами, прибѣгаетъ къ предварительному опросу народа. По матеріальному признаку различаютъ инициативу учредительную, относящуюся къ пересмотру конституціи, и по вопросамъ обыкновеннаго законодательства. Учредительная инициатива принята въ Швейцаріи въ союзѣ и во всѣхъ кантонахъ; въ области обыкновеннаго законодательства она примѣняется въ союзѣ и въ нѣкоторыхъ кантонахъ. Въ штатахъ Сѣверной Америки учредительной народной инициативы въ настоящемъ смыслѣ слова не существуетъ. Однако, тамъ, въ случаѣ общаго пересмотра конституціи, народъ пользуется правомъ голоса не только въ стадіи окончательнаго утвержденія конституціоннаго закона, но и въ стадіи возбужденія вопроса о пересмотрѣ. Дѣло въ томъ, что постановленіе законодательнаго собранія штата объ общемъ пересмотрѣ конституціи и о созывѣ для этого учредительнаго конвента обязательно передается на народное голосованіе.

Введеніе въ представительной республикѣ референдума или какого либо другого непосредственно демократическаго установленія неизбѣжно оказываетъ большое вліяніе на весь строй даннаго государства. Особенно велико это вліяніе тогда, когда вводится обязательный референдумъ по всѣмъ предметамъ законодательства. Государство, въ которомъ всякій законъ, все



равно конституционный или обыкновенный, обязательно подвергается народному голосованію, естественно утрачивает свой представительный характер. Его парламент лишается рѣшающаго голоса и переходит на положеніе тѣхъ законосовѣщательныхъ учреждений, какія свойственны абсолютной монархіи и непосредственной демократіи. Тѣмъ самымъ представительная республика превращается въ республику непосредственную. Слабѣе дѣйствуетъ введеніе только одного конституціоннаго или учредительнаго референдума. Штаты Сѣверной Америки, въ силу общаго правила, усвоили только конституціонный референдумъ. Это не мѣшаетъ тому, что строй ихъ обыкновенно разсматривается какъ представительный и что именно на такомъ пониманіи его природы стоитъ судебная практика. Однако, нельзя не видѣть, что представительное начало терпитъ существенный ущербъ отъ введенія обязательнаго референдума, хотя бы только по конституціоннымъ вопросамъ. Природа представительной республики заключается въ томъ, что верховныя права народа осуществляются народнымъ представительствомъ. Слѣдовательно, тамъ, гдѣ осуществленіе важнѣйшаго изъ этихъ правъ возвращается отъ парламента къ народу, представительной республики въ настоящемъ смыслѣ слова уже нѣтъ. Это тѣмъ болѣе справедливо, что однажды воспринятая представительной республикой непосредственно-демократическая „инфекція“ всегда обнаруживаетъ тенденцію распространяться и постепенно „заражать“ весь организмъ республики. Это ясно видно по опыту швейцарскихъ кантоновъ, которые, начавъ съ конституціоннаго референдума, затѣмъ стали все скорѣе и смѣлѣе вводить у себя непосредственно-демократическіе порядки. Но то же самое справедливо и относительно штатовъ Сѣверной Америки. Въ нихъ конституція всецѣло зависитъ отъ народа, обыкновенное законодательство входитъ въ кругъ компетенціи представительныхъ учреждений. Но характерною особенностью политическаго быта штатовъ является недовѣріе населенія къ парламентамъ. Это недовѣріе приводитъ, между прочимъ, къ тому, что понятію конституціоннаго



закона дается распространительное толкование и в конституции включается множество предметов, которые в Европѣ регулируются в обыкновенномъ законодательномъ порядкѣ. Благодаря этому, конституции штатовъ чрезвычайно увеличиваются въ объемѣ, и вмѣстѣ съ тѣмъ расширяется область примѣненія обязательнаго народнаго голосованія. Нѣкоторые штаты идутъ еще дальше и устанавливаютъ референдумъ для опредѣленныхъ, главнымъ образомъ, экономическихъ и финансовыхъ законодательныхъ мѣропріятій. Другіе вводятъ у себя народную инициативу и консультативный и факультативный референдумъ для обыкновенныхъ законовъ. При этомъ поучительно, что референдумъ вводится въ штатахъ Сѣверной Америки не только въ порядкѣ конституціоннаго законодательства, но и просто путемъ парламентской практики.

Строй республики, въ которой учредительная власть осуществляется народомъ, а законодательная власть народнымъ представительствомъ, можно уподобить неограниченной монархіи, въ которой самодержавный государь, оставивъ за собою полноту учредительной власти, отдаль бы власть обыкновеннаго законодательства въ руки парламента. Такая монархія была бы все-таки неограниченной монархіей, и самое существованіе народнаго представительства покоилось бы въ ней всецѣло на доброй волѣ монарха. Такъ и въ „представительной“ республикѣ съ конституціоннымъ референдумомъ истиннымъ самодержцемъ является народъ, и представительный образъ правленія держится лишь его волей и „попустительствомъ“. Поэтому, логически разсуждая, необходимо признать, что конституции штатовъ Сѣверной Америки, установившія два порядка законодательства, непосредственно-демократическій для конституціонныхъ и парламентскій для обыкновенныхъ законовъ, внесли въ строй этихъ республикъ роковую двойственность, которая колеблеть въ самой основѣ дѣйствіе представительной системы. Напротивъ, такія непосредственно-демократическія установленія, какъ народное вето, факультативный референдумъ и, въ особенности, народная инициатива, сами по

себѣ еще не опрокидываютъ механизма представительнаго строя, а только осложняютъ его извѣстными формами народнаго контроля надъ дѣятельностью народнаго представительства. Замѣчательно, съ точки зрѣнія популярности идеи референдума, и ея привычности для современнаго политическаго мышленія, что въ новѣйшее время возникалъ вопросъ о введеніи его даже въ монархіяхъ, — въ Англіи и Бельгіи. Конституціонный референдумъ, встрѣчающійся въ Австралійскомъ союзѣ, имѣетъ особое значеніе, въ виду неяснаго положенія этого оригинальнаго государственнаго образованія.

Въ непосредственной демократіи парламентъ, какъ органъ власти, разумѣется, играетъ сравнительно второстепенную роль. Эта роль сводится къ минимуму въ государствахъ съ обязательнымъ референдумомъ по всѣмъ предметамъ законодательства; въ нихъ парламентъ является только совѣщательной инстанціей при народѣ-самодержцѣ. Роль его значительно крупнѣе въ республикахъ, знающихъ одинъ конституціонный референдумъ или, наряду съ конституціоннымъ референдумомъ, факультативный референдумъ для обыкновенныхъ законовъ; здѣсь въ области обыкновеннаго законодательства парламентъ имѣетъ обусловленную пассивностью народа законодательную власть. Въ кантонахъ Швейцаріи приниженное положеніе народнаго представительства въ области законодательства искупается расширеніемъ его полномочій въ области правительственной дѣятельности. Кантональные парламенты не только пользуются правомъ очень дѣйствительнаго контроля по отношенію къ правительственнымъ совѣтамъ; кромѣ того, въ силу необходимости, обусловленной громоздкостью и медлительностью работы законодательнаго механизма, они имѣютъ обширныя права по изданію юридическихъ указовъ и административныхъ распоряженій. Но ни въ чемъ не сказывается столь ясно зависимое положеніе кантональных парламентовъ какъ въ правѣ державнаго народа отзывать своихъ представителей, напоминаясь право роспуска парламента въ представительной монархіи. Оно существуетъ въ нѣсколькихъ швейцарскихъ кан-

тонахъ и состоитъ въ томъ, что извѣстное число гражданъ можетъ потребовать народнаго голосованія по вопросу, не слѣдуетъ ли распустить большой совѣтъ. Если результатъ получается утвердительный, то немедленно производятся общіе выборы. Въ свое время это право отозванія цѣнилось очень высоко, и были случаи, когда за его отсутствіемъ, прибѣгали къ обходнымъ путямъ. Такъ, пользуясь правиломъ объ обязательномъ переизбраніи совѣта послѣ того, какъ приведена въ движеніе учредительная инициатива, искусственно возбуждали вопросъ о пересмотрѣ конституціи съ единственною цѣлью добиться роспуска и переизбранія совѣта. Теперь къ праву отозванія относятся скорѣе равнодушно, благодаря тому, что народная инициатива и разные виды референдума и такъ достаточно обезпечиваютъ верховенство народа-законодателя и подчиненіе парламента его волѣ.

Организація парламента въ непосредственной демократіи отличается большой простотой. Во всѣхъ кантонахъ Швейцаріи имѣется одна палата, и если въ союзѣ ихъ двѣ, то только въ угоду федеративному началу. Кантональныя палаты избираются на очень короткіе сроки, отъ одного года до шести лѣтъ; наиболѣе распространенная продолжительность легислатуры — 3—4 года. Избирательное право всеобщее, съ исключеніемъ женщинъ и съ очень низкимъ возрастнымъ цензомъ, колеблющимся между 18 и 20 годами. Въ штатахъ Сѣверной Америки общимъ правиломъ является, напротивъ, двухъ-палатная система, обычно свойственная представительной республикѣ. Существованіе верхней палаты, сената, объясняется въ конституціонной исторіи штатовъ соображеніями двоякаго рода. Съ одной стороны двухъ-палатная организація парламента издавна считается лучше обезпечивающей цѣлесообразную работу законодательнаго механизма, съ другой, здѣсь сыграли извѣстную роль историческія традиціи. Сенаты сѣверо-американскихъ штатовъ преемственно связаны съ совѣтами, состоявшими при англійскихъ колоніальныхъ губернаторахъ. Но губернаторскіе совѣты назначались исполнительною властью и

принимали участіе въ ея осуществленіи. Сенаты, въ качествѣ законодательныхъ органовъ, избираются народомъ. Нижнія палаты штатовъ, называемыя иногда „собраніемъ“, иногда „общимъ собраніемъ“, иногда „палатой делегатовъ“, избираются большею частью на два года; составъ ихъ обновляется цѣликомъ; избирательное право повсемѣстно приближается къ всеобщему съ возрастнымъ цензомъ въ 21 годъ; въ нѣсколькихъ штатахъ избирательное право предоставлено и женщинамъ. Сенаторы обыкновенно избираются на четыре года, съ половиннымъ обновленіемъ каждые два года. Кромѣ болѣе продолжительнаго срока избранія, выборы въ сенатъ отличаются повышеннымъ возрастнымъ цензомъ, болѣе обширными избирательными округами, иногда требованіемъ нѣкотораго имущественнаго ценза.

Правительственная власть въ непосредственной демократіи ведетъ свое начало отъ народнаго избранія. Въ Швейцаріи во главѣ правительства обыкновенно стоитъ коллегія изъ пяти или семи членовъ. Каждый изъ членовъ правительственнаго совѣта стоитъ во главѣ отдѣльнаго вѣдомства. Совѣтъ въ цѣломъ коллегіально осуществляетъ высшую правительственную власть. Въ кантонахъ съ непосредственнымъ народнымъ собраніемъ правительственный совѣтъ всегда избирался народомъ. Въ прочихъ кантонахъ, въ то время, когда они находились еще на пути отъ представительнаго строя къ непосредственно-демократическому, правительственный совѣтъ избирался кантональнымъ парламентомъ. Но по мѣрѣ распространенія непосредственнаго народнаго законодательства демократизировался и способъ избранія правительственнаго совѣта. Нынѣ почти вездѣ правительственный совѣтъ избирается непосредственно народомъ на сроки, соотвѣтствующіе срокамъ кантональных легислатуръ. Предсѣдатель правительственнаго совѣта, пользующійся нѣкоторыми почетными преимуществами и мѣстами носящій древнешвейцарское званіе ландаммана, избирается изъ числа членовъ совѣта на годъ: въ кантонахъ съ непосредственнымъ народнымъ собраніемъ—народомъ. въ большинствѣ другихъ канто-



новъ большимъ совѣтомъ, въ нѣсколькихъ кантонахъ — членами совѣта. Въ швейцарскомъ союзѣ союзный совѣтъ избирается союзнымъ собраніемъ. Но существуетъ теченіе въ пользу народнаго избранія и высшаго органа союзнаго правительства. Швейцарскіе конституціонные обычаи таковы, что ими совершенно исключается политическая зависимость правительства отъ парламента. Каковъ бы ни былъ источникъ власти высшей правительственной коллегіи, она всегда находится подъ надзоромъ представительной палаты. Но это надзоръ строго дѣловой, не имѣющій въ себѣ ничего политическаго и тѣмъ болѣе партійнаго. Нѣтъ другой страны, въ которой сроки полномочій правительства были бы такъ кратки, а въ то же время составъ правительства такъ устойчивъ, какъ въ Швейцаріи. При выборахъ членовъ правительственнаго совѣта обращаютъ главное вниманіе на ихъ дѣловыя качества и еще на ихъ происхожденіе изъ того или иного кантона или той или иной общины. А затѣмъ, разъ избранный оправдаетъ оказанное ему довѣріе, переизбраніе бываетъ ему обезпечено впредь до добровольнаго выхода въ отставку. Народъ-избиратель въ этомъ отношеніи обнаруживаетъ не меньшее постоянство, чѣмъ парламентъ, и непосредственное народное избраніе несомнѣнно только еще болѣе усиливаетъ политическую независимость правительственнаго совѣта.

Много интереснаго представляетъ собою организація правительства въ штатахъ Сѣверной Америки. Въ каждомъ штатѣ имѣется губернаторъ, избираемый народомъ на срокъ отъ одного года до четырехъ лѣтъ, и почти въ каждомъ штатѣ вице-губернаторъ, избираемый тѣмъ же порядкомъ и на тотъ же срокъ. Губернаторъ, прямой преемникъ колониальныхъ губернаторовъ, занимаетъ центральное мѣсто среди правительственныхъ лицъ штата и, подобно президенту Соединенныхъ Штатовъ, обладаетъ правомъ суспенсивнаго вето по отношенію къ принятымъ палатами законопроектамъ. Но этимъ важнымъ правомъ исчерпываются особыя прерогативы губернатора, возвышающія его надъ прочими высшими чиновниками

штата. Въ остальномъ онъ только первый среди равныхъ, прочіе представители высшей правительственной власти избираются, какъ и онъ, народомъ. Во всѣхъ штатахъ имѣются государственные секретари и казначеи, почти во всѣхъ генераль-прокуроры, во многихъ — главные инспекторы народного просвѣщенія, аудиторы, контролеры и т. д. Эти выборные магистраты не образуютъ правительственной коллегіи, какъ въ Швейцаріи, но каждый изъ нихъ вѣдаетъ опредѣленную отрасль управленія, поскольку она не находится въ рукахъ мѣстныхъ органовъ самоуправленія, и только всѣ они, взятые вмѣстѣ и съ губернаторомъ во главѣ, представляютъ высшую правительственную власть штата. Въ положеніи губернатора штата можно наблюсти еще одну черту, характерную для строя „промежуточнаго“ между представительной и непосредственной республикой. Суспенсивное вето, принадлежащее губернатору, конечно, всецѣло принадлежитъ къ обиходу представительной республики. Поэтому то оно и отпадаетъ, какъ только выступаетъ на сцену референдумъ. Конституціи штатовъ, знающихъ законодательный референдумъ, постановляютъ, что власть губернаторскаго вето не распространяется на мѣропріятія, перенесенныя на голосованіе народа.

Порядокъ избранія судей въ кантонахъ Швейцаріи и въ штатахъ Сѣверной Америки во многомъ сходенъ. Члены высшихъ кантональных судовъ избираются срокомъ на три или четыре года или даже на шесть лѣтъ въ кантонахъ съ непосредственнымъ народнымъ собраніемъ и въ нѣсколькихъ другихъ — народомъ, въ большинствѣ же кантоновъ — кантональнымъ парламентомъ. Въ швейцарскомъ союзѣ союзный судъ также избирается союзнымъ собраніемъ. Въ штатахъ Сѣверной Америки судьи высшей инстанціи избираются большею частью народомъ, въ немногихъ случаяхъ — законодательными собраніями, иногда — назначаются губернаторомъ съ вѣдома и согласія сената.

## Глава третья.

### Дуалистическая республика.

Въ отличіе отъ государственнаго строя отдѣльныхъ штатовъ, характеризуемаго смѣшеніемъ началъ непосредственно-демократическаго и представительнаго, строй союзной республики Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ носить чисто представительный характеръ. Союзная конституція отъ 17 сентября 1787 года была составлена учредительнымъ конвентомъ въ Филадельфій и затѣмъ утверждена штатами въ лицѣ специально избранныхъ въ нихъ мѣстныхъ конвентовъ. Совершенно такъ же и для пересмотра этой конституціи установленъ порядокъ, устраняющій всякое непосредственное вмѣшательство народа. Поправки въ конституцію могутъ быть предложены либо союзнымъ конгрессомъ, при условіи большинства двухъ третей въ каждой изъ его палатъ, либо законодательными собраніями двухъ третей штатовъ. Въ первомъ случаѣ пересмотръ совершается конгрессомъ, во второмъ специально созданнымъ конвентомъ. Въ обоихъ случаяхъ конституціонный законопроектъ передается на голосованіе по штатамъ и считается принятымъ, если его одобрятъ три четверти штатовъ. Конгрессъ опредѣляетъ, должно ли это одобреніе послѣдовать со стороны законодательныхъ собраній штатовъ или особыхъ конвентовъ. Всѣ поправки, внесенныя до сихъ поръ въ конституцію Соединенныхъ Штатовъ, были предложены конгрессомъ. Съ 1787 года общій учредительный конвентъ не созывался ни разу.

Согласно отдѣлу I ст. I конституціи 1787 года, всѣ законодательныя полномочія принадлежать конгрессу Соединенныхъ Штатовъ, который состоитъ изъ сената и палаты представителей. Устройство союзаго парламента обусловлено федеративной природой республики. Палата представителей представляетъ весь народъ Соединенныхъ Штатовъ. Члены ея изби-

м) раются по штатамъ пропорціонально численности населенія, но съ такимъ расчетомъ, чтобы каждый штатъ имѣлъ, по крайней мѣрѣ, одного представителя. Полномочія палаты представителей продолжаются два года, составъ ея обновляется цѣликомъ. Сенатъ представляетъ элементъ федеративный, сенаторы являются представителями не всего народа, а отдѣльных штатовъ. Они избираются срокомъ на шесть лѣтъ, при болѣе высокомъ возрастномъ цензѣ (30 лѣтъ — противъ 25) и болѣе продолжительномъ цензѣ гражданства (9 лѣтъ, состоянія въ сѣверо-американскомъ гражданствѣ противъ 7-ми). До самаго послѣдняго времени сенаторы избирались законодательными собраніями штатовъ; нынѣ населеніе каждаго штата непосредственно избираетъ своихъ сенаторовъ. Сенатъ и палата представителей являются единственными носителями законодательной власти. Законодательная инициатива принадлежитъ только ихъ членамъ. Законодательный процессъ можетъ быть только задержанъ или затрудненъ вмѣшательствомъ президентскаго вето. Всякій законопроектъ, принятый палатами, препровождается президенту. Если президентъ желаетъ воспользоваться правомъ вето, онъ долженъ въ теченіе 10 дней вернуть законопроектъ со своими возраженіями въ ту палату, откуда пошла инициатива. Если затѣмъ законопроектъ будетъ принятъ въ обѣихъ палатахъ большинствомъ двухъ третей, онъ получаетъ силу закона. Такимъ образомъ, и въ области обыкновеннаго законодательства, Соединенные Штаты послѣдовательно проводятъ представительную систему. Первое и послѣднее слово въ законодательныхъ дѣлахъ одинаково принадлежитъ не народу, а народному представительству.

Наряду съ послѣдовательнымъ проведеніемъ представительнаго принципа, для государственнаго строя Соединенныхъ Штатовъ и слѣдующихъ имъ республикъ Южной Америки, типиченъ такъ называемый дуализмъ въ укладѣ отношеній между правительствомъ и парламентомъ. Исторически возникновеніе въ Сѣверной Америкѣ дуалистическихъ порядковъ имѣетъ свое объясненіе во вліяніи теоріи раздѣленія властей



Монтескье и прецедентовъ англійскаго и колоніальнаго государственнаго права. Творцы конституціи 1787 года стремились обезпечить за народомъ Соединенныхъ Штатовъ блага свободнаго правленія. Но Монтескье доказалъ, что величайшая опасность для политической свободы кроется въ смѣшеніи властей. Слѣдовательно, въ интересахъ свободы, было необходимо обособить органы трехъ основныхъ властей и, прежде всего, органы правительства и законодательства. Конечно, ученіе Монтескье не требовало полнаго разрыва между властями; оно допускало нѣкоторое взаимодействіе между ними. Но важно было сдѣлать ихъ независимыми другъ отъ друга и для этого ослабить ту изъ нихъ, которая является по природѣ сильнѣйшей, и, напротивъ, усилить тѣ, которымъ присуща извѣстная слабость.

Практическіе рецепты для воплощенія въ жизни новаго государства этихъ отвлеченныхъ началъ авторы союзной конституціи въ изобиліи нашли въ исторіи метрополии и ставшихъ независимыми колоній. Теорія и практика одинаково требовали двухъ палатъ, наличность которыхъ ослабляла бы узурпаторскія тенденціи законодательной власти. Правда, въ Америкѣ не было нужныхъ предположеній для палаты лордовъ, но зато федеративный строй какъ разъ доставилъ подходящую основу для сената. Для носителя высшей правительственной власти въ Америкѣ имѣлся готовый прототипъ въ лицѣ колоніальнаго губернатора, который въ свою очередь былъ тѣнью англійскаго короля. Колоніальный губернаторъ назначался короной. Въ борьбѣ за свою самостоятельность отдѣльные штаты уже подставили вмѣсто королевскаго назначенія народное избраніе. Порядокъ народнаго избранія главы правительственной власти былъ перенесенъ и въ союзную конституцію съ тѣмъ большею готовностью, что именно этотъ порядокъ оказывался наилучше обезпечивающимъ политическую независимость правительственной власти отъ законодательной. Такимъ образомъ, не подлежитъ сомнѣнію, что американцы скопировали своего президента съ конституціоннаго

короля, какимъ онъ рисовался въ ученіи Монтескье и въ официальныхъ изложеніяхъ англійскаго конституціоннаго права. Весьма вѣроятно, что для авторовъ союзной конституціи не были тайной тѣ измѣненія, которыя уже вносилъ нарождавшійся тогда парламентаризмъ въ традиціонный дуалистическій строй англійской конституціонной монархіи. Поскольку эти измѣненія сознательно не были приняты ими во вниманіе, произошло это, очевидно, потому, что они правильно признавали всякія парламентарныя тенденціи противорѣчащими режиму строгаго раздѣленія властей.

Избираемый народомъ и сильный своею политической независимостью отъ парламента президентъ республики есть центральная и наиболѣе яркая фигура въ строѣ Соединенныхъ Штатовъ. Президентъ избирается на четыре года двухстепенной подачей голосовъ. Въ первый вторникъ ноября года, предшествующаго году истеченія президентскихъ полномочій, населеніе каждаго штата избираетъ выборщиковъ въ числѣ равномъ числу сенаторовъ и представителей отъ даннаго штата, взятыхъ вмѣстѣ. Спустя нѣкоторое время выборщики собираются въ главныхъ городахъ штатовъ и подаютъ голоса. Голоса подсчитываются въ соединенномъ засѣданіи палатъ конгресса и, наконецъ, 4 марта избранникъ народа вступаетъ въ отправленіе своихъ высокихъ обязанностей. Политическая практика очень упрощаетъ эту сложную механику президентскихъ выборовъ. Соединенные Штаты страна немногихъ, хорошо организованныхъ и дисциплинированныхъ партій. Партійные комитеты всецѣло руководятъ выборами, которые, благодаря этому, фактически превращаются въ прямые. Партійные конвенты наканунѣ выборовъ, лѣтомъ, назначаютъ своихъ кандидатовъ въ президенты. Выборщики избираются съ обязательствомъ голосовать за того или иного кандидата и, такимъ образомъ, въ ноябрѣ, когда дѣлаются извѣстны результаты выборовъ выборщиковъ, бываетъ предрѣшенъ исходъ выборовъ самого президента. Кандидатъ въ президенты долженъ быть рожденъ въ гражданствѣ Соединенныхъ Штатовъ,

имѣть не менѣе 35 лѣтъ отъ роду и проживать на территоріи союза не менѣе 14 лѣтъ. Одновременно съ президентомъ, на тѣхъ же основаніяхъ, избирается вице-президентъ. Онъ не несетъ никакихъ административныхъ обязанностей, состоя по должности председателемъ сената. Въ случаѣ удаленія президента отъ должности, его смерти, выхода въ отставку или неспособности къ службѣ, его замѣщаетъ до истеченія срока полномочій вице-президентъ. Президентъ и вице-президентъ подлежатъ удаленію отъ должности, если въ порядкѣ такъ называемаго „импичмента“ они будутъ признаны виновными въ измѣнѣ, взяточничествѣ или другихъ важныхъ преступленіяхъ и проступкахъ. Ихъ предастъ суду палата представителей и судить сенатъ.

Полномочія президента Соединенныхъ Штатовъ многочисленны и обширны. Онъ пользуется правомъ суспенсивнаго вето, дѣйствительность котораго чрезвычайно усиливается оговоркой о послѣдующемъ принятіи задержаннаго законопроекта большинствомъ двухъ третей въ каждой изъ палатъ. Онъ можетъ созывать палаты на чрезвычайныя сессіи и, въ случаѣ разногласія между палатами относительно срока перерыва сессіи, опредѣлять этотъ срокъ по своему усмотрѣнію. Онъ наблюдаетъ за исполненіемъ федеральныхъ законовъ. Президентъ является главнокомандующимъ всѣми морскими и сухопутными вооруженными силами союза, а также начальникомъ милиціи штатовъ. Онъ ведетъ международныя сношенія и заключаетъ договоры отъ имени Соединенныхъ Штатовъ; при немъ аккредитуются дипломатическіе представители иностранныхъ державъ. Онъ назначаетъ на всѣ должности федеральной службы—право исключительной важности, такъ какъ оно даетъ возможность президенту распорядиться огромной партійной „добычей“ въ видѣ массы платныхъ мѣстъ. Наконецъ, ему принадлежитъ право помилованія и смягченія судебныхъ приговоровъ. Нѣкоторые акты, президента обусловлены согласіемъ сената. Такъ, для заключенія международныхъ договоровъ требуется одобреніе сената, данное большинствомъ двухъ третей голосовъ. Для на-

значенія на должности также необходимо согласіе сената. Но сама конституція предоставила конгрессу устранять въ законодательномъ порядкѣ обязательный контроль сената при назначеніи на низшія должности и передавать право замѣщенія этихъ должностей министрамъ и судебнымъ установленіямъ. Законодательная власть воспользовалась этою возможностью, и въ результатѣ въ настоящее время согласіе сената необходимо только при назначеніи пословъ и другихъ дипломатическихъ и консульскихъ агентовъ, министровъ, судей верховнаго суда и главныхъ начальниковъ арміи и флота; большая часть низшихъ чиновниковъ назначается безъ участія сената. Кромѣ того, нужно имѣть въ виду, что вообще не въ нравахъ американскаго сената слишкомъ стѣснять президента и его партію въ выборѣ лицъ служебнаго персонала. „Сенатская вѣжливость“ предписываетъ въ этомъ отношеніи верхней палатѣ величайшую покладистость и терпимость.

Своеобразное положеніе президента Соединенныхъ Штатовъ познается по преимуществу изъ его отношеній къ парламенту и къ министрамъ. Согласно теоріи раздѣленія властей, законодательство и правительство мыслятся, какъ двѣ силы, дѣйствующія параллельно, каждая въ замкнутомъ кругѣ своей компетенціи. Допускаются формы отрицательнаго воздѣйствія органовъ одной власти на органы другой, каковы законодательное вето президента, вето сената въ области административныхъ назначеній и заключенія договоровъ или судебная процедура „импичмента“. Терпяся такіе виды вмѣшательства президента въ работу парламентскаго механизма, какъ созывъ палатъ на чрезвычайныя сессіи или опредѣленіе имъ, въ качествѣ арбитра, сроковъ перерыва сессіи. Но по общему правилу исключается всякое положительное сотрудничество обѣихъ властей. Парламентъ живетъ своею собственною жизнью. По указанію конституціи, конгрессъ автоматически собирается на обыкновенную сессію ежегодно въ первый понедѣльникъ декабря и самъ является полнымъ хозяиномъ своего времени и повѣстки своихъ засѣданій. Въ непосредственной и тѣмъ болѣе въ пар-



ламентарной республикѣ правительство даетъ главную пищу парламенту и фактически руководить его занятіями. Конституція Соединенныхъ Штатовъ сознательно разобщила конгрессъ отъ исполнительной власти союза. Работою палатъ руководятъ ихъ собственные комитеты. Ни президентъ, ни министры не могутъ принимать участія въ трудахъ конгресса. Согласно конституціи, президентъ только отъ времени до времени увѣдомляетъ конгрессъ о состояніи союза и предлагаетъ его вниманію тѣмъ, которыя считаетъ необходимыми и умѣстными. Первые два президента, Вашингтонъ и Джонъ Адамсъ, обращались къ конгрессу лично съ рѣчами. Начиная съ президента Джефферсона, общеніе президента съ конгрессомъ свелось къ ежегоднымъ письменнымъ посланіямъ президента парламенту, и только нынѣшній президентъ Вудро Вильсонъ вернулся къ практикѣ изустныхъ рѣчей. Эти президентскія рѣчи напоминаютъ тронныя рѣчи въ конституціонной монархіи. Но на рѣчахъ сходство и оканчивается. Въ представительной монархіи, все равно дуалистической или парламентарной, забота о томъ, чтобы реализовать изложенную въ тронной рѣчи программу въ рядѣ законодательныхъ предположеній, падаетъ на „правительство Его Величества“. Въ Сѣверной Америкѣ этого не могутъ сдѣлать ни самъ президентъ, ни дѣйствующіе отъ его имени министры. Исполнительная власть предлагаетъ вниманію конгресса программу необходимыхъ мѣръ; дѣло самихъ членовъ конгресса, поскольку они раздѣляютъ взгляды президента, озаботиться законодательнымъ осуществленіемъ этихъ мѣръ. Конституція Соединенныхъ Штатовъ не создаетъ никакихъ путей для непосредственныхъ сношеній парламента съ министрами. Обычное для Европы „право доступа“ высшихъ агентовъ исполнительной власти въ законодательныя палаты ей совершенно неизвѣстно. Когда палаты конгресса нуждаются въ полученіи тѣхъ или иныхъ свѣдѣній отъ министровъ, онѣ прибѣгаютъ къ посредничеству своихъ комитетовъ. Доставленіе палатамъ данныхъ относительно дѣлъ управленія является одной изъ важнѣйшихъ функцій комитетовъ сената и палаты предста-

вителей. Когда министры, со своей стороны, желают о чем-нибудь осведомить конгрессъ, они тоже обращаются въ комитеты. Но это путь общенія обходный и не всегда свободный отъ трудностей: случается, что правительственные чиновники, ссылаясь на то, что они являются агентами обособленной и независимой власти, отказываютъ конгрессу въ испрашиваемыхъ свѣдѣнiяхъ.

Дѣйствительно, исполнительная власть Соединенныхъ Штатовъ представляетъ собою замкнутое самодовлѣющее цѣлое, тяготящее къ президенту. Конституція 1787 года не только не дала формальной организации совѣту министровъ, какъ самостоятельному элементу государственнаго строя. Можно прямо утверждать, что творцы конституціи считали этотъ элементъ неумѣстнымъ и вреднымъ въ той политической системѣ, къ которой они стремились. Единство исполнительной власти казалось имъ неразрывно связаннымъ съ ея отвѣтственностью. Поставить рядомъ съ президентомъ совѣтъ министровъ по европейскому образцу значило, съ ихъ точки зрѣнiя, раздробить исполнительную власть и распылить ея отвѣтственность. Поэтому конституція Соединенныхъ Штатовъ вручила всю полноту исполнительной власти президенту и на него же взвалила всю тяжесть отвѣтственности за нее. Конечно, и тогда уже было очевидно, что президентъ не можетъ обойтись безъ штата ближайшихъ помощниковъ. Въ нѣкоторыхъ своихъ статьяхъ конституція предполагаетъ существованіе „административныхъ департаментовъ“ и наличность въ нихъ „главныхъ должностныхъ лицъ“, или министровъ. Первый конгрессъ учредилъ три такихъ департамента или министерства—государственный (иностранныхъ дѣлъ), казначейства (финансовъ) и военный. Впослѣдствіи число ихъ увеличилось, и въ настоящее время Соединенные Штаты, какъ и всякое другое государство, обладаютъ развитой системой центральныхъ правительственныхъ установленій съ секретарями или министрами во главѣ. Но хотя всѣ эти секретари, вмѣстѣ взятые, и образуютъ „кабинетъ“, не слѣдуетъ никогда забывать, что сѣверо-американскій кабинетъ не имѣетъ ничего общаго съ кабинетомъ министровъ парла-

ментарнаго государства. Это кабинетъ президента въ самомъ настоящемъ смыслѣ слова. Конечно, за свои личныя преступленія секретари департаментовъ отвѣчаютъ индивидуально въ порядкѣ „импичмента“. Но политически они отвѣтственны только передъ президентомъ и зависятъ только отъ него. Вступая въ должность, президентъ назначаетъ своихъ министровъ, или, какъ иногда говорятъ, образуетъ свой кабинетъ. Но при этомъ онъ считается только со своими личными соображеніями и со своей партіей. Онъ совѣтуется со своими министрами, какъ со своими ближайшими помощниками. Онъ смѣняетъ ихъ, если расходится съ ними во взглядахъ. Прускіе министры признаются министрами короля, а не ландтага. Секретари Сѣверо-Американскихъ административныхъ департаментовъ суть министры не конгресса, а президента.

Такъ, на почвѣ этого государственнаго порядка создается единственная въ своемъ родѣ власть президента Соединенныхъ Штатовъ. Позволительно сказать, что ни одинъ конституціонный монархъ не можетъ равняться съ этимъ избираемымъ всего на четыре года и строго отвѣственнымъ за свои дѣйствія республиканскимъ магистратомъ. О парламентарномъ монархѣ и говорить нечего. Режимъ отвѣтственного министерства роковымъ образомъ обезличиваетъ главу государства и оставляетъ ему роль преимущественно представительную и декоративную. Положеніе монарха въ государствѣ дуалистическаго типа, которое обезпечиваетъ носителю короны значительную долю инициативы и свободы дѣйствій, нѣсколько ближе къ положенію президента Соединенныхъ Штатовъ. Но все же политическая мощь президента во много разъ превышаетъ степень политическаго вліянія любого монарха нѣмецкаго образца. Въ этомъ нетрудно убѣдиться путемъ изученія исторіи президентскаго вето. Въ парламентарной монархіи, пользованіе королевскимъ вето парализуется парламентаризмомъ въ корнѣ. Но, какъ показываетъ практика конституціонной монархіи, и въ условіяхъ дуалистическаго строя пользованіе правомъ вето равняется почти нулю. Напротивъ, вето президента Соединенныхъ Шта-

товъ оказывается очень сильно дѣйствующимъ и вполне практичнымъ средствомъ борьбы съ парламентомъ. Дуалистическій режимъ нерѣдко ставитъ рядомъ съ президентомъ, принадлежащимъ къ одной политической партіи, конгрессъ совсѣмъ другой партійной окраски. Тогда между ними возникаетъ борьба, въ которой президентъ обыкновенно оказывается отнюдь не слабѣйшей стороной. То же самое наблюдается и въ области собственно правительственной дѣятельности. [Парламентарный строй вовсе исключаетъ „личную политику“ главы государства. Въ конституціонно-дуалистической монархіи личная политика возможна, хотя слишкомъ широкое развитіе ея вызываетъ обыкновенно протесты со ссылкой на безотвѣтственность носителя короны, покрываемаго отвѣтственностью его министровъ. Республиканскій дуализмъ идетъ еще дальше въ терпимости къ личной политикѣ главы правительства. По существу, онъ узаконяетъ личный режимъ президента. Никому и въ голову не придетъ переложить отвѣтственность за дѣйствія президента Соединенныхъ Штатовъ на секретарей административныхъ департаментовъ. Президентъ самъ отвѣчаетъ за свои дѣйствія, такъ какъ онъ самъ намѣчаетъ свою правительственную программу и способы ея проведенія въ жизнь. Нетрудно понять, почему республиканскій дуализмъ въ такой степени „либераленъ“ по отношенію къ президенту. Личная политика конституціоннаго монарха сплошь и рядомъ бываетъ просто капризомъ просвѣщеннаго или невѣжественнаго человѣка, случайностью рожденія поставленнаго на вершину правительственной іерархіи. Политика избраннаго народомъ президента есть политика выдвинувшей его партіи и притомъ одобренная народнымъ голосованіемъ на президентскихъ выборахъ. Подчиняясь личному режиму безотвѣтственнаго монарха, гражданинъ ставитъ себя въ положеніе подданнаго съ „ограниченнымъ разумомъ“, повинующагося благожелательному деспотизму даннаго ему небомъ господина. Подчиняясь личной политикѣ избраннаго народомъ президента, онъ, согласно основному принципу демократіи, въ извѣстной мѣрѣ подчиняется самому себѣ.]



Въ самомъ дѣлѣ, всенародное избраніе президента Соединенныхъ Штатовъ — вотъ настоящій ключъ къ пониманію его совершенно исключительнаго положенія въ государствѣ. Сравнительное изученіе конституціонной исторіи Соединенныхъ Штатовъ и другихъ представительныхъ республикъ, дуалистическихъ и парламентарныхъ, устанавливаетъ два неопровержимыхъ тезиса. Только дуалистическій режимъ, со свойственной ему сильной и независимой правительственной властью, совмѣстимъ со всенароднымъ избраніемъ президента республики. Избранный народомъ президентъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ такую политическую мощь, которая, если конституція не обезпечить ей цѣлесообразнаго и законмѣрнаго примѣненія, неизбѣжно будетъ угрозой прочности государственнаго порядка. Иными словами: дуалистической республикѣ нуженъ избираемый народомъ президентъ; только въ рамкахъ дуалистическаго строя умѣстно всенародное избраніе президента. Отсюда нетрудно сдѣлать еще одинъ выводъ болѣе общаго характера. Современное правосознаніе очень часто протестуетъ противъ сравнительно весьма умѣренныхъ полномочій власти, осуществляемыхъ безотвѣтственно и наслѣдственно монархомъ, и мирится съ чрезвычайно обширными полномочіями отвѣтственнаго и выборнаго президента. Для современнаго правосознанія важны не столько предѣлы правительственной власти, сколько ея источникъ и отвѣтственность ея носителя.

Стройная система раздѣленія властей, воплощенная въ государственномъ укладѣ Соединенныхъ Штатовъ, находитъ свое завершеніе въ союзной юстиціи. По конституціи, судебная власть въ Соединенныхъ Штатахъ принадлежитъ Верховному Суду и тѣмъ низшимъ судебнымъ инстанціямъ, которыя сочтеть нужнымъ создать конгрессъ. Въ настоящее время, кромѣ Верховнаго Суда, федеральную юстицію вѣдаютъ нѣсколько апелляціонныхъ палатъ и окружныхъ судовъ, значительное число уѣздныхъ судовъ и одинъ судъ тяжбъ. По роду дѣлъ судамъ союза подсудны процессы, основывающіеся на федеральномъ правѣ, а не на правѣ штатовъ; по свойству сто-

ронъ — процессы, въ которыхъ для одной или для обѣихъ сторонъ не была бы авторитетна юстиція какого-либо одного штата. Всѣ судьи союза назначаются президентомъ и пользуются несмѣняемостью, причемъ полагающееся имъ жалованье не можетъ быть уменьшаемо. Еще больше возвышается и укрѣпляется положеніе судей союза (какъ, впрочемъ, и отдѣльныхъ штатовъ) принадлежащимъ судамъ правомъ провѣрять конституціонность законовъ. Давая судьямъ это право, творцы союзной конституціи руководились все тѣмъ же основнымъ своимъ принципомъ: создать такой строй, при которомъ всѣ власти уравнивались бы другъ друга и склонялись бы только передъ выраженной въ конституціи волей народа.

## Глава четвертая.

### Парламентарная республика.

Парламентарную форму республики особенно удобно изучать по французскимъ образцамъ не только потому, что во Франціи республиканскій парламентаризмъ достигъ наиболѣе полного и яркаго расцвѣта. Дѣло въ томъ, что именно французская конституціонная исторія позволяетъ прослѣдить процессъ возникновенія республиканско-парламентарнаго строя съ самыхъ первыхъ его ступеней. Парламентаризмъ есть продуктъ конституціонно-монархическаго государства. Въ конституціонной монархіи онъ развивается изъ дуалистическаго строя естественно, можно сказать стихійно, представляя собою государственную форму, къ которой неудержимо стремятся всѣ конституціонныя монархіи. Парламентаризмъ зародился и прочно утвердился въ Англіи. Изъ Англіи онъ былъ заимствованъ монархической Франціей и Бельгіей, а затѣмъ совершилъ побѣдоносное шествіе по всѣмъ европейскимъ монархіямъ. На нашихъ глазахъ начинаютъ поддаваться напору парламен-

тарныхъ идей нѣмецкія монархіи центральной Европы—послѣдній и самый могущественный оплотъ монархическаго дуализма. Французская конституціонная исторія наглядно показываетъ, почему и какъ этотъ монархическій по своему происхожденію режимъ былъ приспособленъ къ республиканскому порядку.

Парламентарно-республиканскій строй былъ окончательно усвоенъ Франціей въ эпоху третьей республики. Во время Великой Революціи идеи парламентаризма не пользовались во Франціи успѣхомъ. Первая французская конституціонная монархія была устроена на началахъ безусловнаго раздѣленія властей. Эфемерныя республиканскія конституціи Революціи также были чужды парламентаризма. Франція вступила въ полосу парламентарнаго развитія уже въ XIX вѣкѣ послѣ уроковъ и разочарованій наполеоновской имперіи. Періодъ іюльской монархіи отъ 1830 — 1848 гг. былъ для Франціи временемъ торжества монархическаго парламентаризма, когда парламентарный режимъ окончательно вошелъ въ нравы французскаго общества. Поэтому вторая республика въ 1848 году, такъ сказать, по инерціи стала на рельсы парламентаризма. Но при выработкѣ конституціи второй республики была допущена ошибка, оказавшаяся роковой и для парламентаризма, и для самого республиканскаго строя. Наряду съ отвѣтственностью министровъ передъ парламентомъ, была общимъ образомъ провозглашена отвѣтственность избираемаго всенароднымъ голосованіемъ президента. Недолгій опытъ второй республики не замедлилъ подтвердить результаты опыта Соединенныхъ Штатовъ. Непосредственное избраніе народомъ главы государства явилось для него источникомъ огромной политической силы. „Избранныкъ націи“, принцъ-президентъ Людовикъ Наполеонъ искусно использовалъ эту силу въ своихъ личныхъ видахъ. Именно ссылаясь на свою непосредственную связь съ избравшимъ его народомъ, онъ сначала вступилъ въ единоборство съ народнымъ представительствомъ, а затѣмъ произвелъ государственный переворотъ, снова на двадцать лѣтъ отдавшій Францію во власть „демократическаго цезаризма“. Всѣ эти превратности политической

исторіи несомнѣнно сыграли рѣшающую роль въ созданіи того настроенія, которое широко распространилось во французскомъ обществѣ въ послѣдніе годы имперіи Наполеона III. Въ отчаянной борьбѣ за существованіе, „авторитарная“ имперія превратилась въ имперію „либеральную“ и думала найти свое спасеніе въ усвоеніи парламентарнаго строя. Но параллельно въ общественномъ сознаніи все больше и больше утверждалось ученіе, предуказывавшее Франціи путь республиканскаго парламентаризма. Это ученіе, глашатаями котораго были герцогъ де-Бройль и, въ особенности, Прево-Парадоль, стремилось избѣгнуть крайностей непосредственнаго народовластія, какъ несоотвѣтствующаго политическому генію Франціи, и рекомендовало ей утонченныя, компромиссныя парламентарныя формы осуществленія демократическаго принципа. Проповѣдь умѣренной, чисто представительной и послѣдовательно парламентарной республики припала какъ нельзя болѣе кстати въ эпоху правленія Національнаго Собранія, избраннаго въ февралѣ 1871 года. Наличное тогда „соотношеніе силъ“ въ странѣ и въ парламентѣ отнюдь не благоприятствовало какому либо одностороннему, прямолинейному рѣшенію конституціоннаго вопроса. Въ Національномъ Собраніи большинство было у монархистовъ. Но хотя вначалѣ перевѣсъ ихъ надъ республиканскимъ меньшинствомъ былъ весьма значителенъ, ряды большинства понемногу разстраивались и таяли и въ довершеніе всего оно распадалось на три фракціи—легитимистовъ, орлеанистовъ и бонапартистовъ. При такихъ условіяхъ, когда выяснилась безнадежность монархической реставраціи, Національное Собраніе нашло исходъ изъ крайне запутавшагося конституціоннаго положенія въ установленіи парламентарной республики. Республиканскій парламентаризмъ фактически былъ введенъ съ первыхъ же дней работы Національнаго Собранія. Формально освятили его конституціонные законы 1875 года. Въ дальнѣйшемъ парламентарный режимъ самъ оправдалъ себя. Онъ обезпечилъ Франціи около полулѣта спокойствія и преуспѣянія и несомнѣнно могущественно содѣй-



ствовалъ „ассимиляціи“ третьей республикой первоначально враждебныхъ ей элементовъ справа и слѣва.

Конституція Франціи имѣетъ ясно выраженный представительный характеръ. Народъ непосредственно проявляетъ свою волю только при избраніи народного представительства. Всѣ принадлежащія ему, по принципу народовластія, права осуществляются парламентомъ. Французскій парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ, — палаты депутатовъ и сената. Депутаты избираются по округамъ, срокомъ на четыре года, всеобщимъ голосованіемъ; для того, чтобы участвовать въ выборахъ, необходимо имѣть 21 годъ отъ роду, чтобы быть избраннымъ — 25 лѣтъ; женщины не пользуются избирательнымъ правомъ. Сенатъ по конституціонному закону 24 февраля 1875 года долженъ былъ состоять изъ 75 пожизненныхъ сенаторовъ и 225 сенаторовъ, избираемыхъ по округамъ особыми собраніями выборщиковъ; первые пожизненные сенаторы были избраны Национальнымъ Собраніемъ, впоследствии ихъ избиралъ самъ сенатъ. Въ 1884 году институтъ пожизненныхъ сенаторовъ былъ упраздненъ, и въ настоящее время весь сенатъ состоитъ изъ сенаторовъ, избираемыхъ по департаментамъ; въ департаментскихъ избирательныхъ собраніяхъ участвуютъ депутаты даннаго департамента, члены генеральнаго и всѣхъ окружныхъ совѣтовъ, делегаты отъ муниципальных совѣтовъ; сенаторы избираются на девять лѣтъ, составъ ихъ обновляется по третямъ каждые три года; чтобы быть избраннымъ, необходимо имѣть 40 лѣтъ отъ роду. По конституціи, палаты собираются на обыкновенную секцію ежегодно во второй вторникъ января. Сессія палатъ должна продолжаться не менѣе пяти мѣсяцевъ въ году. Принципіально обѣ палаты имѣютъ равныя права. Палатѣ депутатовъ принадлежитъ только право первенства въ порядкѣ разсмотрѣнія финансовыхъ законопроектовъ. Однако, практика парламентарнаго строя привела къ признанію преобладающаго вліянія палаты депутатовъ. Во всѣхъ важныхъ государственныхъ дѣлахъ „послѣднее слово“ остается за ней.

Французскій парламентъ, въ качествѣ носителя народного

самодержавія, обладаетъ всею полнотою учредительной власти. Инициатива пересмотра конституціонныхъ законовъ принадлежитъ палатамъ и президенту республики. Послѣ того, какъ каждая изъ палатъ большинствомъ голосовъ признаетъ, что слѣдуетъ пересмотрѣть конституцію, обѣ онѣ собираются на совмѣстное засѣданіе и образуютъ Національное Собраніе, которое и производитъ пересмотръ. Въ 1884 году компетенціи палатъ въ области учредительнаго законодательства поставлены извѣстные ограниченія—постановлено, что республиканская форма правленія не можетъ служить предметомъ предложеній о пересмотрѣ конституціи. Выясненіе юридической силы этого ограничительнаго правила не представляетъ существеннаго интереса, хотя не трудно было бы доказать, что съ формально-юридической точки зрѣнія, Національное Собраніе могло бы исполнѣ „закономѣрно“ сначала отмѣнить законъ 1884 года, а затѣмъ покуситься и на республиканскій образъ правленія. Во всякомъ случаѣ важно отмѣтить, что если учредительныя полномочія Національнаго Собранія чѣмъ либо и ограничены, то лишь безличнымъ велѣніемъ закона, а отнюдь не возможностью непосредственнаго изъявленія народомъ его воли. Тѣмъ болѣе, очевидно, исключительна компетенція представительныхъ учреждений въ области законодательства обыкновеннаго. Для изданія обыкновеннаго закона необходимо и достаточно совпадающій вотумъ палаты и сената. Президентъ республики имѣетъ только право въ теченіе мѣсячнаго срока, предоставляемаго ему для обнародованія законовъ, или въ теченіе трехъ дней, когда дѣло идетъ о законахъ, обнародованіе которыхъ признано палатами спѣшнымъ, вернуть законъ въ парламентъ для новаго обсужденія. Вторичное принятіе палатами закона аннулируетъ дѣйствіе этого ослабленнаго президентскаго вето. Однако, необходимо имѣть въ виду, что въ условіяхъ парламентарнаго строя пользованіе президентскимъ вето практически вообще невозможно.

Въ смыслѣ организаціи высшей правительственной власти, Франція представляетъ собою президентскую республику. Правда,

подо впливiємъ крайнихъ демократическихъ ученiй во Францiи, даже въ XIX вѣкѣ возникала иногда рѣчь о республикѣ „безъ президента“. Но уроки исторiи не благопріятствовали предложенiямъ этого рода, и, если не считать правленiя революціоннаго Временнаго Правительства въ 1848 году, правительства Національной Обороны 1870—71 гг. и краткаго періода управленiя Тьера въ качествѣ „главы исполнительной власти“, парламентарная республика всегда мыслилась французами, какъ республика президентская. Въ 1848 году въ Учредительномъ Національномъ Собранiи при выработкѣ конституціи Жюль Грэви—самъ будущій президентъ третьей республики—предложилъ, чтобы исполнительная власть была ввѣрена гражданину, облеченному званiемъ „предсѣдателя совѣта министровъ“, избираемому парламентомъ на неопредѣленный срокъ и отвѣтственному передъ нимъ. Эта знаменитая „поправка Грэви“ была отвергнута и конституція второй республики установила должность президента, избираемаго народомъ. Но идея Грэви оказалась фактически осуществленной, когда въ 1871 году Національное Собраніе избрало „главой исполнительной власти“ Тьера, который предсѣдательствовалъ въ совѣтѣ министровъ, назначалъ своихъ товарищей по кабинету и, наравнѣ съ ними, несъ политическую отвѣтственность передъ Собраніемъ. Однако, уже въ августъ того же года въ этотъ порядокъ были внесены нѣкоторыя измѣненiя. Тьеръ получилъ титулъ президента республики, и была учреждена должность постоянного вице-предсѣдателя совѣта министровъ. Въ мартѣ 1873 года Собраніе предприняло дальнѣйшіе шаги въ томъ же направленiи, съ цѣлью „отдѣлить“ президента отъ совѣта министровъ и ограничить его отвѣтственность. Нужно сказать, что все это развитіе совершалось вопреки желанiямъ Тьера и несмотря на его отчаянное противодѣйствіе. Старый политическій боецъ, Тьеръ рѣшительно не хотѣлъ переходить на положеніе некоронованнаго монарха. Онъ упорно продолжалъ держать себя активнымъ и отвѣтственнымъ руководителемъ правительства, и когда 24 мая 1873 года Собраніе выразило правительству неодобреніе, онъ

тотчасъ вышелъ въ отставку. Въ президентство преемника Тьера, маршала Макъ-Магона, новое устройство высшей правительственной власти было завершено. Маршалъ Макъ-Магонъ, въ силу закона о септеннатѣ, получилъ президентскія полномочія на семь лѣтъ. Какъ человекъ военный, онъ не питалъ склонности къ парламентской аренѣ и примирился съ ролью главы государства, стоящаго внѣ партійной борьбы, въ которую онъ только однажды и весьма неудачно вмѣшался въ 1877 году. Еще разъ при обсужденіи въ Національномъ Собраніи конституціонныхъ законовъ депутатомъ лѣвой Накэ была предложена организація правительства съ совѣтомъ министровъ во главѣ, предѣдатель котораго, избираемый палатою депутатовъ и отвѣтственный передъ ней, долженъ былъ имѣть только почетный титулъ президента республики. Но Накэ имѣлъ не больше успѣха, чѣмъ Граве, и третья республика удержала президентскую форму. По конституціоннымъ законамъ 1875 года, президентъ республики избирается Національнымъ Собраніемъ на семь лѣтъ. Не могутъ быть избираемы члены семействъ, царствовавшихъ во Франціи. Президентъ отвѣтственъ только въ случаѣ государственной измѣны. Его предастъ суду палата депутатовъ и судить сенатъ. Но всѣ распоряженія президента обязательно скрѣпляются министрами, которые солидарно отвѣтственны передъ палатами за общее направленіе политики правительства и индивидуально каждый за свои личныя дѣйствія.

Этимъ сочетаніемъ политической безотвѣтственности президента и политической отвѣтственности министровъ опредѣляется весь строй политической жизни парламентарной республики. Если взять текстъ конституціонныхъ законовъ 1875 года, то окажется, что полномочія президента Французской республики не уже, если не шире, полномочій его сѣверо-американскаго коллеги. Президентъ можетъ созывать палаты на чрезвычайныя сессіи, онъ прерываетъ и закрываетъ парламентскія сессіи, онъ можетъ даже съ согласія сената распустить палату депутатовъ. Онъ имѣетъ право инициативы по всѣмъ предметамъ



законодательства и наблюдает за исполненіемъ законовъ. Онъ ведетъ международныя сношенія и заключаетъ договоры, дипломатическіе агенты аккредитуются при немъ, онъ распоряжается вооруженными силами государства. Онъ назначаетъ всѣхъ должностныхъ лицъ гражданской и военной службы. Онъ имѣетъ право помилованія. Словомъ, президентъ французской республики обладаетъ всѣми тѣми правами, которыя обычно принадлежатъ любому конституціонному монарху. Но въ осуществленіи ихъ онъ крѣпко, можно сказать, по рукамъ и по ногамъ связанъ правилами парламентарнаго режима. Всѣ свои полномочія онъ осуществляетъ не иначе, какъ при содѣйствіи и черезъ посредство опирающихся на парламентское большинство министровъ. Министры третьей республики совѣтъ не то, что секретари административныхъ департаментовъ Соединенныхъ Штатовъ. Сѣверо-американская система построена на разобщеніи правительства и парламента, французская предполагаетъ ихъ тѣсное и постоянное взаимодействіе. Президентъ Соединенныхъ Штатовъ назначаетъ „своихъ“ министровъ, не считаясь съ парламентомъ. Французскій президентъ образуетъ министерство въ соотвѣтствіи съ политической программой и личнымъ составомъ парламентскаго большинства. Министерство во Франціи остается у власти только до тѣхъ поръ, пока пользуется довѣріемъ парламента. Поэтому обыкновенно оно образуется цѣликомъ изъ сенаторовъ и депутатовъ. Но и министры, взятые по тѣмъ или инымъ соображеніямъ изъ внѣ-парламентской среды, имѣютъ доступъ въ палаты, сотрудничаютъ съ ними и политически зависятъ отъ нихъ. Расхожденіе министерства съ парламентскимъ большинствомъ автоматически вызываетъ правительственный кризисъ, и президентъ можетъ найти изъ него выходъ только путемъ призванія къ власти новаго министерства, пользующагося довѣріемъ парламента. Съ министерствомъ, опирающимся на парламентское большинство, президентъ республики всемогущъ. Съ министерствомъ, составленнымъ по его „личному“ вкусу и лишеннымъ парламентской поддержки, онъ могъ бы выби-

рать только между „параличомъ власти“ и государственнымъ переворотомъ.

Такимъ образомъ, парламентарный режимъ перемѣщаетъ центръ фактическаго вліянія на ходъ правительственныхъ дѣлъ отъ президента къ министерству. Каждый правительственный актъ обязательно требуетъ подписи президента и скрѣпы предсѣдателя совѣта министровъ или одного изъ вѣдомственныхъ министровъ. Но политическая сила, стоящая за каждымъ изъ этихъ волеизъявленій, неодинакова. Политическая сила отвѣтственнаго министерства значительно превышаетъ политическую силу, воплощенную въ президентѣ. Къ парламентарной республикѣ вполне примѣнима классическая формула парламентарной монархіи: здѣсь управляютъ министры, президентъ „царствуетъ“, или „патронируетъ“ правительство. Конечно, отсюда ошибочно было бы заключать, что президентъ въ парламентарной республикѣ является лишь декоративной фигурой, удерживаемой въ угоду традиціямъ и предразсудкамъ и, въ дѣйствительности, совершенно ненужною. Такое заключеніе было бы, въ своей крайности поспѣшно и поверхностно. Независимо отъ того, что и „декоративная“, „репрезентативная“, функція главы правительства отнюдь не лишена государственнаго значенія, — недаромъ конституціонный законъ 25 февраля 1875 года особо уполномочиваетъ президента „предсѣдательствовать на національныхъ торжествахъ“, — парламентарный президентъ выполняетъ еще и другія функціи. Подобно парламентарному монарху, онъ обеспечиваетъ преемственность государственнаго управленія и „вліяетъ“ на правительство. Парламентское большинство мѣняется, парламентарныя министерства образуются и падаютъ, а безпартійный и политически неотвѣтственный президентъ остается на своемъ посту, регулируя работу парламентарнаго механизма. Роль президента можетъ быть естественно весьма велика, благотворна или вредна въ моменты министерскихъ кризисовъ. Но и въ нормальное время его вліяніе на правительство все же даетъ себя чувствовать, и недаромъ исторія республиканскаго парламентаризма знаетъ на-

ряду съ совершенно пассивными президентами, президентовъ, умѣвшихъ до извѣстной степени накладывать на политику правительства печать своей индивидуальности. Президентъ республики предсѣдательствуетъ въ засѣданіяхъ совѣта министровъ, ни одно сколько-нибудь серьезное государственное дѣйствіе не предпринимается министерствомъ безъ предварительнаго совѣщанія съ нимъ, всякій правительственный актъ является результатомъ доклада отвѣтственного министра президенту. Президентъ можетъ относиться къ этимъ своимъ обязанностямъ чисто формально, безъ возраженій подписывая все, что предлагаютъ ему министры. Но активный и энергичный политическій дѣятель можетъ и на президентскомъ посту, при условіи щепетильнаго соблюденія правилъ парламентаризма, вполне правомѣрно вліять на ходъ государственной политики. Конечно онъ не можетъ приказывать и форсировать свои личныя точки зрѣнія. Но для него открыта широкая возможность дѣйствовать совѣтами, указаніями, предостереженіями и, въ качествѣ обязательнаго авторитетнаго консультанта своихъ министровъ, онъ въ состояніи оказывать государству очень цѣнныя услуги. Въ этомъ отношеніи роль президента парламентарной республики тоже напоминаетъ роль парламентарнаго монарха. Но необходимо имѣть въ виду, что мѣра возможнаго вліянія на правительство при парламентарномъ строѣ у президента значительно больше, чѣмъ у монарха. Прежде всего, на его сторонѣ превосходство техническихъ знаній и навыковъ. Монархъ, въ лучшемъ случаѣ, въ политикѣ просвѣщенный дилетантъ. Президентъ республики специалистъ и профессиональ. Раньше чѣмъ достигнуть высшей ступени республиканской іерархіи, онъ, конечно, уже прошелъ болѣе или менѣе продолжительный стажъ практической политики. Онъ самъ, конечно, былъ виднымъ парламентаріемъ и неоднократно участвовалъ въ сверженіи и составленіи министерствъ. Онъ въ совершенствѣ знакомъ и съ политическимъ персоналомъ и съ устройствомъ парламентарскаго механизма. Къ тому же онъ гораздо свободнѣе въ своихъ движеніяхъ, чѣмъ монархъ. Монархъ прикованъ золотыми цѣпями къ своему трону и мо-

жетъ избавиться отъ него только въ чрезвычайномъ порядкѣ отреченія, всегда связаннаго съ общимъ потрясеніемъ для государства. Президентъ занимаетъ свое кресло въ теченіе сравнительно короткаго промежутка времени. Сегодня онъ почти царь, черезъ годъ или два онъ все равно снова рядовой гражданинъ. Непрочность и условность его высокаго положенія дѣлають его сравнительно болѣе смѣлымъ и подвижнымъ.

Но парламентарный режимъ все же ставитъ его активности опредѣленные рамки, и въ этомъ пунктѣ и раскрывается все глубокое различіе въ правительственныхъ системахъ республиканскаго дуализма и парламентаризма. Президентъ Соединенныхъ Штатовъ и на высшемъ правительственномъ посту остается тѣмъ, чѣмъ онъ былъ раньше, — политическимъ борцомъ, борющимся за извѣстные программные и тактическіе принципы, общіе ему съ выдвинувшей его партіей. У него есть своя программа, ясно выраженное политическое лицо и возможность обычными средствами политической борьбы — пропагандой, агитаціей, воззваніями, рѣчами — добиваться осуществленія своихъ идеаловъ. Президентъ французской республики всего этого лишенъ. Переступая порогъ Елисейскаго дворца, онъ пріемлетъ на себя долгъ безстрастія, сдержанности и даже самоотреченія. Правда, его компенсируютъ за это царственнымъ блескомъ, которымъ его окружають, и тѣмъ особымъ почитаніемъ, которое подобаешь живому символу неумирающей идеи внѣ-партійной, національной государственности. Но то и другое тѣсно другъ съ другомъ связано. Президентство въ дуалистической республикѣ — установленіе болѣе демократическое и могущественное, въ республикѣ же парламентарной оно внѣшне болѣе эффектно, а внутренно именно потому болѣе слабо. Изъ этого различія нетрудно, наконецъ, понять и то, почему сѣверо-американскому дуализму такъ подошло непосредственное избраніе президента народомъ, а Франція предпочла избраніе его поручить парламенту. Дуалистической республикѣ нуженъ сильный президентъ. Напротивъ, парламентарная республика можетъ нормально функцио-



нирывать только при президентѣ, уступающемъ парламенту въ политической силѣ. Можетъ быть, въ стремленіи ослабить президентскую власть, Франція идетъ слишкомъ далеко, и положеніе вещей, при которомъ глава государства фактически не въ состояніи воспользоваться правомъ роспуска нижней палаты, представляется ненормальнымъ съ точки зрѣнія теоріи парламентаризма. Но основной принципъ остается, тѣмъ не менѣе, вѣрнымъ. Правильность его доказана „отъ противнаго“, опытомъ 1848 — 1851 г.г. и, положительно, всей исторіей третьей республики.

Въ конечномъ счетѣ, дуалистическая и парламентарная республики одинаково являются представительными демократіями. Въ той и въ другой учредительная власть и власть обыкновеннаго законодательства осуществляются представительными учреждениями. Въ той и въ другой правительство тоже подчинено опредѣляющему вліянію народа. Но въ дуалистической республикѣ вліяніе это осуществляется непосредственно, путемъ народнаго избранія президента, который является центральнымъ движущимъ элементомъ всей правительственной организаціи. Въ парламентарной республикѣ такимъ центромъ является парламентарное министерство, образуемое согласно желаніямъ народнаго представительства, избраннымъ парламентомъ президентомъ. Въ первомъ случаѣ вліяніе народа на правительство сказывается прямо и непосредственно, во второмъ оно достигается средствами косвенными и путями обходными. По сложности и утонченности своей организаціи, парламентарная республика превосходитъ поэтому все прочіе виды республиканскаго строя.

Въ устройствѣ своей судебной части Франція также дальше всего уходитъ отъ образцовъ непосредственнаго народовластія. Все судебныя должностныя лица, отъ мировыхъ судей до членовъ кассаціонной палаты, назначаются во Франціи президентомъ и пользуются несмѣняемостью, за исключеніемъ мировыхъ судей, которые могутъ быть смѣщаемы властью президента. Конституціонные законы 1875 года вовсе не затра-

гиваютъ организациі судебной власти. Они предусматриваютъ только возможность превращенія сената, президентскимъ декретомъ, издаваемымъ съ согласія совѣта министровъ, въ Верховный Уголовный Судъ для разсмотрѣнія дѣлъ о посягательствахъ на безопасность государства.

## Глава пятая.

### Союзная республика.

Къ числу замѣчательнѣйшихъ государственно-правовыхъ образованій новаго времени надлежитъ, по справедливости, отнести такъ называемое федеративное, союзное или сложное государство. Различные виды болѣе или менѣе тѣснаго и организованнаго соединенія нѣсколькихъ независимыхъ государствъ для достиженія нѣкоторыхъ общихъ цѣлей существовали во всѣ времена исторіи. Союзы государствъ, или конфедераціи, были извѣстны еще античной древности. Но только нашей исторической эпохѣ суждено было выработать изъ конфедераціи федерацію, изъ союза государствъ союзное государство. Не случайно, конечно, это развитіе совершилось почти всецѣло въ условіяхъ республиканскаго строя. Первыми и классическими образцами союзнаго государства были и остаются Соединенные Штаты и Швейцарскій Союзъ. За исключеніемъ Германской Имперіи, всѣ прочія современныя федераціи имѣютъ республиканскую форму устройства. Англійскія колоніальныя федераціи занимаютъ обособленное положеніе. По внутреннему своему строенію онѣ представляютъ собою законченныя союзныя государства. Но онѣ продолжаютъ сохранять нѣкоторыя связи съ англійской короной и съ англійскимъ парламентомъ.

Союзная республика впервые возникла въ Сѣверной Америкѣ. Въ 1777 году бывшія англійскія колоніи, незадолго передъ тѣмъ провозгласившія свою независимость отъ метрополіи, образовали „вѣчный“ союзъ государствъ. Въ основу

организації цього союзу були положені такъ называемыя „статїи конфедераціи“, составленныя конгрессомъ представителей отдѣльныхъ штатовъ, и окончательно утвержденныя въ 1781 году. Въ статїяхъ „конфедераціи“ новому союзу уже было присвоено наименованіе „Соединенныхъ Штатовъ Америки“. Но на дѣлѣ объединеніе штатовъ на основѣ „статей“ было крайне недостаточнымъ. Высшимъ органомъ конфедераціи былъ конгрессъ, въ которомъ каждый штатъ пользовался однимъ голосомъ. Конгрессъ дѣйствовалъ черезъ исполнительные комитеты, но фактически никакой власти не имѣлъ. Представляя конфедерацію во внѣшнихъ отношенїяхъ, онъ во внутреннихъ отношенїяхъ не обладалъ правомъ повелѣвать и, въ крайнемъ случаѣ, принуждать. Онъ могъ вліять на отдѣльные штаты только совѣтами и увѣщанїями. Обусловленная этимъ слабость конфедераціи была вскорѣ всѣми признана, и въ 1787 году вмѣсто союза государствъ возникло союзное государство. Соединенные Штаты стали союзной республикой съ самостоятельной и мощной организаціей законодательной, исполнительной и судебной власти. Сходными путями возникла союзная республика и въ Швейцарїи. Швейцарскїе кантоны, начиная съ XIII вѣка, неоднократно заключали между собой союзы и соглашенїя. Послѣ неудачной попытки революціонной Франціи превратить Швейцарїю въ единое государство, кантоны, по союзному договору 1815 года, санкціонированному Вѣнскимъ конгрессомъ, образовали союзъ государствъ. Въ 1848 году Швейцарскій союзъ былъ преобразованъ въ союзную республику, получившую въ 1874 году новую, донинѣ дѣйствующую конституцію. Такимъ образомъ, традиціонный путь возникновенїя союзной республики идетъ отъ группы совершенно самостоятельныхъ республикъ черезъ союзъ государствъ къ союзному государству. Исторїя англійскихъ колониальныхъ федерацій подтверждаетъ этотъ выводъ. Эти федераціи тоже возникали обычно изъ бывшихъ самостоятельными колоній послѣ нѣсколькихъ попытокъ объединенїя ихъ въ союзы конфедеративнаго характера.

Конституція 17 сентября 1787 года, составленная учредительнымъ конвентомъ въ Филадельфіи, начинается словами: „Мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ, издаемъ и утверждаемъ настоящую конституцію для Соединенныхъ Штатовъ Америки“. Рѣшающее значеніе для пониманія существа союзнаго государства имѣетъ содержащееся въ этихъ словахъ указаніе на то, что всѣ граждане объединившихся въ новомъ государствѣ штатовъ составляютъ единый народъ. Союзу государствъ чуждо это понятіе единого народа. Въ немъ столько же народовъ, столько же территорій и столько же государственныхъ властей, сколько въ немъ государствъ. Иначе обстоитъ дѣло въ союзномъ государствѣ, въ которомъ кромѣ единого народа есть и единая территорія, и единая власть. Союзное государство не лишаетъ входящихъ въ его составъ штатовъ или кантоновъ ихъ государственнаго характера. Но оно воздвигаетъ надъ ними и при ихъ участіи новую союзную организацію, осуществляющую единую власть на единой территоріи, населенной единымъ народомъ. Благодаря этому, въ союзномъ государствѣ каждый изъ элементовъ государства получаетъ, такъ сказать, двойную юридическую „характеристику“. Граждане штата или кантона являются въ то же время гражданами союзнаго государства; территорія штата или кантона есть въ то же время часть союзной территоріи; въ каждомъ штатѣ или кантонѣ дѣйствуютъ одновременно мѣстная государственная власть и власть союзнаго государства. Исключеніе составляютъ области, колоніи, территоріи, всецѣло и непосредственно подчиненныя союзной власти и неимѣющія собственной государственной организаціи.

Весь строй союзнаго государства проникается, такимъ образомъ, двумя основными началами: національнымъ и федеративнымъ. Первое связано съ единствомъ союзнаго государства, какъ цѣлаго, второе съ государственною самостоятельностью его составныхъ частей. Право и власть союзнаго государства выше права и власти государствъ, его составляющихъ. Союзная республика одна пользуется неограниченнымъ верховен-



ствомъ, или суверенитетомъ, отдѣльные же штаты и кантоны обладаютъ хотя и самостоятельную, но ограниченною, несuverенною государственною властью. Изъ преобладанія союзнаго государства вытекаетъ возможность своего рода „опеки“ его надъ его членами. „Опека“ эта можетъ затрагивать самыя конституціонныя первоосновы устройства штатовъ или кантоновъ. Такъ, Соединенные Штаты гарантируютъ каждому штату республиканскую форму правленія, а Швейцарскій Союзъ гарантируетъ кантонамъ ихъ конституціи, если онѣ не противорѣчатъ ни въ чемъ союзной конституціи, устанавливающихъ представительную или непосредственно-демократическую республику, и если онѣ были приняты народомъ и могутъ быть пересмотрѣны по требованію абсолютнаго большинства гражданъ. Тѣмъ болѣе, конечно, верховенство союзнаго государства даетъ ему право опредѣлять предметы своего вѣдѣнія, а, слѣдовательно, и сферу компетенціи штатовъ. По общему правилу, конституціи союзныхъ республикъ содержатъ въ себѣ указаніе на то, что отдѣльные штаты вѣдаютъ всѣ дѣла, которыя не отнесены спеціальными постановленіями въ компетенціи союзнаго государства. Соотвѣтствующія постановленія включаются въ союзную конституцію и могутъ быть измѣняемы въ порядкѣ учредительнаго законодательства. Въ силу этого союзное государство въ правѣ, по своему усмотрѣнію, проводить грань между компетенціей союзной и мѣстной власти. Фактически грань эта проводится такъ или иначе въ зависимости отъ всей совокупности условій жизни даннаго союзнаго государства. Но есть такія дѣла, которыя близко затрагиваютъ интересы союзнаго государства, какъ цѣлаго и потому образуютъ область, такъ сказать, „естественной“ компетенціи союзной власти. Сюда относятся виѣшняя политика, армія и флотъ, таможенная политика, монетное дѣло, почта и телеграфъ, пути сообщенія. Практика свидѣтельствуетъ, что этотъ перечень имѣетъ тенденцію удлиняться въ ущербъ компетенціи штатовъ или кантоновъ.

Сочетаніе началъ національнаго и федеративнаго даетъ

себя чувствовать во всѣхъ подробностяхъ государственнаго устройства союзной республики. Переkreшиваясь съ различными особенностями республиканскаго строя, наблюдаемыми въ единомъ государствѣ, оно порождаетъ новыя своеобразныя формы федеративно-республиканскаго порядка. Соединенные Штаты относятся къ типу федеративной представительной республики. Учредительная власть въ нихъ осуществляется исключительно органами народнаго представительства. Но въ процедурѣ конституціоннаго законодательства участвуютъ, съ одной стороны, національныя учрежденія, съ другой парламенты отдѣльныхъ штатовъ. Конституціонный законопроектъ разрабатывается либо союзнымъ конгрессомъ, въ каждой изъ палатъ котораго онъ долженъ собрать большинство двухъ третей, либо, если инициатива его изданія исходить отъ законодательныхъ собраній штатовъ, національнымъ учредительнымъ конвентомъ. Но чтобы окончательно получить силу закона, онъ долженъ быть еще одобренъ мѣстными парламентами или спеціально избранными конвентами трехъ четвертей штатовъ. Въ Швейцаріи учредительная власть осуществляется непосредственно народомъ. Здѣсь дѣйствуютъ два разныхъ порядка, смотря по тому, производится ли общій или только частичный пересмотръ союзной конституціи. Но въ обоихъ случаяхъ конституціонный законопроектъ передается на народное голосованіе, результаты котораго учитываются двоякимъ образомъ. Для принятія законопроекта необходимо, чтобы за него высказалось большинство швейцарскихъ гражданъ и большинство кантоновъ. Результатъ народнаго голосованія въ каждомъ кантонѣ признается „голосомъ“ даннаго кантона.

Въ устройствѣ парламента союзной республики опять-таки проявляется та же самая двойственность. Современныя демократическія ученія, въ общемъ, высказываются въ пользу однопалатной организаціи парламента. Практически же въ огромномъ большинствѣ представительныхъ государствъ какъ республикъ, такъ и монархій, парламентъ до сихъ поръ состоитъ изъ двухъ палатъ. Но успѣхи демократическаго развитія по-

всѣмѣстно приводятъ къ тому, что верхняя палата постепенно утрачиваетъ свое вліяніе на ходъ государственныхъ дѣлъ, и нижняя, или народная палата становится центральнымъ и рѣшающимъ факторомъ политической жизни. Въ новѣйшее время въ теоріи и практикѣ представительнаго строя стала пользоваться популярностью мысль объ организаціи верхней палаты на основѣ представительства самоуправляющихся территориальныхъ союзовъ, входящихъ въ составъ единаго государства. Въ частности, эта мысль несомнѣнно повліяла на организацію сената французской третьей республики. Но если можетъ быть жизненной идея такой организаціи верхней палаты въ условіяхъ единаго, или простого государства, то тѣмъ болѣе, повидимому, она примѣнима къ союзному государству. При-сущія его природѣ начала національное и федеративное сами собой даютъ готовую основу для организаціи каждой изъ палатъ союзнаго парламента. Дѣйствительно, всѣ современные союзныя республики имѣютъ двухъ-палатный парламентъ, причемъ нижняя палата представляетъ національное единство союзнаго государства, а въ верхней находятъ свое представительство отдѣльные штаты или кантоны. Въ соотвѣтствіи съ этимъ члены нижней палаты избираются по округамъ пропорціонально численности населенія, на началахъ, опредѣляемыхъ отчасти союзною, отчасти мѣстною властью, верхняя же палата образуется изъ равнаго числа представителей отъ отдѣльныхъ государствъ. Такъ, каждый сѣверо-американскій штатъ избираетъ въ союзный сенатъ по два сенатора. Въ Швейцаріи совѣтъ государствъ состоитъ изъ 44 членовъ, по два отъ cadaго кантона или по одному отъ полу-кантона. По конституціи 1787 года, сенаторы въ Соединенныхъ Штатахъ избирались законодательными собраніями штатовъ. Въ самыя послѣдніе годы порядокъ этотъ былъ измѣненъ и нынѣ сенаторы избираются непосредственно населеніемъ cadaго штата. Въ Швейцаріи оба эти порядка существуютъ рядомъ. Союзная конституція предоставляетъ самимъ кантонамъ опредѣлять какъ срокъ полномочій членовъ совѣта государствъ, такъ и

способъ ихъ избранія. Поэтому срокъ полномочій членовъ верхней палаты колеблется по отдѣльнымъ кантонамъ отъ одного года до четырехъ лѣтъ. Избираются они, въ кантонахъ строго-демократическихъ — непосредственнымъ народнымъ собраніемъ, въ второй группѣ кантоновъ — кантональнымъ населеніемъ, въ третьей — кантональными парламентами.

Какъ извѣстно, классическое ученіе о равенствѣ правъ обѣихъ палатъ парламента не помѣшало тому, что на практикѣ вездѣ установилось болѣе или менѣе ясно выраженное и признанное преобладаніе нижней палаты. Умаленіе вліянія верхней палаты обыкновенно идетъ прямо пропорціонально недемократическому характеру ея личного состава. Въ союзной республикѣ верхняя палата, представляющая федеративное начало и ведущая свои полномочія большею частью непосредственно отъ населенія отдѣльныхъ штатовъ или кантоновъ естественно получаетъ новую жизнь и силу и отнюдь не занимаетъ того приниженного положенія, которое выпадаетъ на ея долю въ единомъ государствѣ. Дѣйствительно, единственное формальное преимущество палаты представителей Соединенныхъ Штатовъ, по сравненію съ сенатомъ, состоитъ въ томъ, что всѣ законопроекты финансоваго характера должны первоначально обсуждаться въ ней. Это право зато уравновѣшивается административными полномочіями сената, его участіемъ въ нѣкоторыхъ назначеніяхъ и въ заключеніи международныхъ договоровъ. Въ Швейцарскомъ Союзѣ нижняя палата, національный совѣтъ, не имѣетъ даже и этого права пріоритета въ вопросахъ финансоваго законодательства. Финансовые законопроекты могутъ быть вносимы какъ въ національный совѣтъ, такъ и въ совѣтъ государствъ, и по обычаю, бюджетный законъ поочередно вносится одинъ годъ въ нижнюю, другой годъ въ верхнюю палату. Конечно, и въ союзной республикѣ взаимоотношенія между палатами не стоятъ на мертвой точкѣ, а развиваются въ ту или другую сторону. Но направленіе и темпъ этого развитія неизбежно связаны съ судьбой все тѣхъ же двухъ началъ — національнаго и феде-



ративнаго. Въ союзной республикѣ, сохраняющей равновѣсіе между этими началами, сохраняется и равновѣсіе и равноправіе между палатами. Напротивъ, въ союзной республикѣ, въ которой національное начало одерживаетъ верхъ надъ федеративнымъ и которая поэтому движется въ сторону „концентраціи“ власти, нижняя палата не можетъ не получить преобладанія надъ верхней.

Вопросъ о соотношеніи палатъ союзнаго парламента пріобрѣтаетъ, въ частности, особый интересъ въ связи съ тѣмъ или инымъ устройствомъ высшаго органа правительства. Въ условіяхъ дуалистическо-представительнаго строя Соединенныхъ Штатовъ равноправіе обѣихъ палатъ конгресса не вызываетъ никакихъ затрудненій. Вѣрнѣе сказать, оно вполне гармонируетъ съ общимъ духомъ этой государственно-правовой системы, стремящейся къ раздѣленію и уравниванію властей. Въ Швейцаріи высшій органъ правительства построенъ, согласно мѣстной традиціи, на коллегіальныхъ началахъ. Каждый изъ семи членовъ союзнаго совѣта стоитъ во главѣ отдѣльнаго вѣдомства, всѣ они вмѣстѣ образуютъ коллегію, облеченную высшею правительственною властью. Члены совѣта избираются на три года въ соединенномъ засѣданіи союзныхъ палатъ; въ томъ же порядкѣ ежегодно изъ числа членовъ союзнаго совѣта избирается его предсѣдатель, носящій званіе президента союза. Союзный совѣтъ политически не отвѣтственъ передъ союзнымъ собраніемъ, но находится подъ его дѣловымъ контролемъ. Однако, само союзное собраніе, въ свою очередь, ограничено въ своихъ правахъ и въ своемъ политическомъ вліяніи наличностью въ строѣ Швейцаріи элементовъ непосредственной демократіи. При такихъ условіяхъ и въ Швейцаріи существованіе и сотрудничество двухъ равноправныхъ палатъ не влечетъ за собой никакихъ нежелательныхъ послѣдствій. Иначе, повидимому, должно было бы обстоять дѣло въ союзной республикѣ съ парламентарнымъ режимомъ. Парламентарное министерство не можетъ одновременно зависѣть отъ двухъ палатъ разнаго состава, и поэтому въ единомъ государствѣ парламентаризмъ

приводить къ еще болѣе категорическому установленію преобладанія нижней, или народной палаты. Въ союзномъ государствѣ идея преобладанія нижней палаты наталкивается на серьезное препятствіе, въ видѣ ученія о равноправіи палатъ союзнаго парламента, и это до сихъ поръ побуждаетъ многихъ изслѣдователей считать федеративный строй и парламентаризмъ абсолютно несомѣстимыми. Повидимому, въ такой крайней формулировкѣ выводъ этотъ преувеличенъ. Опытъ англійскихъ колоніальныхъ федерацій доказываетъ, что парламентаризмъ при федеративномъ строѣ всетаки возможенъ. Но нельзя забывать, что какъ разъ въ Канадѣ и въ Австраліи нижняя палата болѣе вліятельна, чѣмъ верхняя, что особенно естественно въ Канадѣ, гдѣ сенаторы назначаются генераль-губернаторомъ. Изъ этого слѣдуетъ заключить, что и въ союзной республикѣ парламентаризмъ дѣйствительно становится возможенъ постольку, поскольку въ ней въ силу перевѣса національнаго начала надъ федеративнымъ устанавливается преобладаніе нижней, національной палаты.

Въ области судебной власти строй союзной республики, въ отличіе отъ строя Германской Имперіи, очень благопріятствуетъ свободѣ и самостоятельности отдѣльныхъ штатовъ или кантоновъ. Въ Соединенныхъ Штатахъ и въ Швейцаріи союзная судебная власть вѣдаетъ лишь точно ограниченный кругъ дѣлъ, по самому своему существу выходящихъ изъ компетенціи отдѣльныхъ государствъ. Въ Швейцаріи избираемый союзнымъ парламентомъ союзный судъ является единственнымъ органомъ союзной юстиціи. Въ Соединенныхъ Штатахъ, кромѣ верховнаго суда, есть еще нѣсколько органовъ союзной юстиціи; всѣ судьи союза назначаются президентомъ. Затѣмъ все судоустройство и судопроизводство, а также матеріальное и уголовное право союзная республика по общему правилу предоставляетъ вѣдѣнію мѣстной власти. Только въ новѣйшее время Швейцарія „унифицировала“ свое гражданское право, издавъ обще-швейцарское гражданское уложеніе, и въ этомъ нельзя не видѣть крупнаго успѣха швейцарской національной идеи.

Во всякомъ случаѣ, какъ бы ни была въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ проведена грань между компетенціей союза и входящихъ въ его составъ государствъ, союзная республика цѣликомъ поκειται на сочетаніи государственной самостоятельности ея составныхъ частей и организованнаго единства цѣлаго. Въ этомъ заключается секретъ ея политическихъ особенностей, дѣлающихъ федеративно-республиканское устройство одной изъ наиболѣе популярныхъ государственныхъ формъ нашихъ дней. Союзная республика соединяетъ воедино мелкія республики, которыя, каждая въ отдѣльности, были бы слишкомъ слабы въ международной борьбѣ за существованіе, и обезпечиваетъ имъ все преимущества и выгоды участія въ крупной и мощной государственной организаціи. Въ то же время, подчиняя контролю и надзору центральной власти дѣятельность всѣхъ входящихъ въ ея составъ республикъ, она вноситъ въ ихъ строй новый духъ и свѣтъ. Быть очень мелкихъ государствъ имѣть свои пороки и болѣзни. Они часто страдаютъ политическимъ провинціализмомъ и бываютъ склонны къ мелочному деспотизму и гувернаментализму. Контроль союзной власти, далекой отъ мѣстныхъ національных, племенныхъ, вѣроисповѣдныхъ противорѣчій, обыкновенно, дѣйствуетъ на нихъ весьма благотворно. Союзная власть выравниваетъ въ нихъ условія гражданственности и часто заставляетъ отсталыя, проникнутыя реакціонными предразсудками государства подыматься до уровня современнаго политическаго міросозерцанія, стремящагося всю государственную жизнь строить на началахъ свободы и права.

## ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Изучая различныя формы государственнаго устройства, человѣкъ обыкновенно не удовлетворяется анализомъ и сопоставленіемъ ихъ. Онъ ждетъ еще оцѣнокъ и рекомендацій.

Несмотря на законность такихъ запросовъ насчетъ „лучшей“, „самой демократической“, „самой совершенной“ формы госу-

дарственного строя, теоретическая наука о государствѣ должна уклониться отъ отвѣта на нихъ. Теорія республиканскаго строя удостовѣряетъ, что всѣ формы современной республики суть разныя воплощенія единой демократической идеи. Она не можетъ не признавать, что „самая демократическая“ изъ всѣхъ существующихъ демократическихъ республикъ есть непосредственная республика, и что сравнительно дальше другихъ отъ этого идеала демократіи отстоитъ парламентарная республика. Но отсюда очень далеко до провозглашенія той или иной формы государственнаго устройства наилучшей и общепобязательной. Такой формы наука о государствѣ не знаетъ. Лучшая форма государственнаго устройства это та, которая въ данное время, при данныхъ условіяхъ, наиболѣе соответствуетъ культурному, социальному, экономическому и политическому состоянію даннаго государства.

Наука можетъ дать желающимъ необходимыя свѣдѣнія о типахъ и элементахъ государственнаго порядка, наблюдаемыхъ въ ту или иную эпоху исторіи у тѣхъ или иныхъ народовъ. Дѣло практической политики примѣнить эти свѣдѣнія къ положительному государственному творчеству. Дѣло чутя, такта и таланта политическихъ дѣятелей создать себѣ отчетливое представленіе о природѣ и состояніи даннаго государства и, на основаніи опыта другихъ странъ и народовъ, сконструировать наиболѣе подходящую для него форму государственнаго устройства. Отъ успѣшнаго выполненія обѣихъ этихъ задачъ зависитъ жизненность и цѣлесообразность всякаго государственнаго строительства.

92  
Дружеско-личное  
Спасибо & друж. приветъ